



# COORDENADAS PARA UNA DEMOCRACIA AMBIENTAL EN ARGENTINA

Primer Informe del Observatorio Ambiental y Climático  
para la Implementación del Acuerdo de Escazú

2025



OBSERVATORIO  
DE ESCAZÚ

# **COORDENADAS PARA UNA DEMOCRACIA AMBIENTAL EN ARGENTINA**



**Compilación**

Cristian Fernández

Florencia Gómez

Pía Marchegiani

**Dirección editorial**

Cristian Fernández

**Coordinación editorial**

Santiago Javier Pellegrini

María Belén Felix

**Escriben**

Ariel Genovese, Betania González, Centro de Estudios Legales y Sociales, Dabel Franco, Delfina Vila Moret, Florencia Gómez, Gastón Medici-Colombo, Lisandro Vazquez Gimenez, María José Lubertino, María Valeria Berros, Marianela Galanzino, Micaela Bonafina y Silvina Ramírez.

**Diseño y diagramación**

Anabella Coló

**Edición y corrección**

Estudio REC

**Producción**

Talleres Trama

**Sobre el Observatorio de Escazú**

El Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú es una iniciativa argentina que nace desde la sociedad civil y que está conformada por organizaciones ambientales y de derechos humanos en alianza con instituciones académicas. Su principal objetivo es monitorear el estado de implementación del Acuerdo de Escazú e impulsar su cumplimiento efectivo e integral.

**Integran el Observatorio:** Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Amnistía Internacional Argentina, Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS), Fundación CAUCE: Cultura Ambiental – Causa Ecologista, Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS), Sustentabilidad Sin Fronteras, Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (CeDAF-UBA), Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH), Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas (AAdeAA), Consciente Colectivo, Proyecto Meulen de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) y la Universidad de Salta.

Coordenadas para una democracia ambiental en Argentina / Ariel Genovese ... [et al.]  
Ilustrado por Anabella Colo. – 1a ed compendiada. – Ciudad Autónoma de Buenos  
Aires : Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2025.  
212 p. : il. ; 23 x 15 cm.

ISBN 978-987-82957-3-2

1. Ambientalismo. I. Genovese, Ariel II. Colo, Anabella, ilus.  
CDD 363.7

Las opiniones expresadas en este informe son de exclusiva responsabilidad de quienes escriben. El Observatorio adopta la perspectiva de género en todos los aspectos de su trabajo. En este sentido, en la presente publicación se respeta la utilización del lenguaje inclusivo y las diversas formas de expresión que cada persona ha elegido para su colaboración.

© 2025, Observatorio de Escazú

ISBN 978-987-82957-3-2

Hecho el depósito que marca la Ley 11723

Impreso en la Argentina en papel FSC



Se terminaron de imprimir 200 ejemplares en junio de 2025 en:  
Talleres Trama, Pasaje Garro 3160/70, Parque Patricios, CABA.



# **COORDENADAS PARA UNA DEMOCRACIA AMBIENTAL EN ARGENTINA**

**Primer Informe del Observatorio Ambiental y Climático  
para la Implementación del Acuerdo de Escazú**

**2025**



**OBSERVATORIO  
DE ESCAZÚ**

# CONTENIDO

→ INTRODUCCIÓN

## 8

---

→ CAPÍTULO 1

## 15

**Seguimiento del principio de no regresión**

María Valeria Berros, Dabel Franco, Marianela Galanzino y Gastón Medici-Colombo, Proyecto Meulen de la Universidad Nacional del Litoral (UNL)

---

→ CAPÍTULO 2

## 31

**El acceso a la información pública en la Argentina dentro del Acuerdo de Escazú**

Lisandro Vazquez Gimenez, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

---

→ CAPÍTULO 3

## 63

**Manifestación del artículo 7 de Escazú en las normas de Evaluación de Impacto Ambiental de la Argentina. Análisis normativo preliminar**

Betania González, Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS)

---

→ CAPÍTULO 4

## 91

**Participación pública y pueblos indígenas en el Acuerdo de Escazú. La consulta y el consentimiento previo, libre e informado en materia ambiental en la República Argentina**

Silvina Ramírez, Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS)

---

→ CAPÍTULO 5

# 105

**El acceso a la justicia en asuntos ambientales en la Argentina, 2024**

Florencia Gómez y Ariel Genovese, Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS)

---

→ CAPÍTULO 6

# 137

**Recopilación de definiciones del concepto de defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales**

Delfina Vila Moret y Micaela Bonafina, Centro de Derecho Ambiental (CeDAF-UBA)

---

**PRIMER INFORME  
DEL OBSERVATORIO  
DE ESCAZÚ**

→ LÍNEA DE TIEMPO

# 159

**Definiciones de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales**

Delfina Vila Moret y Micaela Bonafina, Centro de Derecho Ambiental (CeDAF-UBA)

---

→ CAPÍTULO 7

# 163

**La situación de defensores y defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales en la Argentina**

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

---

→ CAPÍTULO 8

# 185

**Escazú: transversalización de la perspectiva de género**

María José Lubertino, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) y Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir

---

# INTRODUCCIÓN

## PRIMER INFORME DEL OBSERVATORIO: PUNTO DE PARTIDA PARA EL DEBATE DE NUEVAS LÍNEAS DE ACCIÓN

El Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú es una iniciativa argentina que nace desde la sociedad civil y que está conformada por organizaciones ambientales y de derechos humanos en alianza con instituciones académicas. Su principal objetivo es monitorear el estado de implementación del Acuerdo de Escazú e impulsar su cumplimiento efectivo e integral.

Para ello, el Observatorio tiene como misión analizar el estado de situación de la democracia ambiental en el país a partir de observar el cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública, a la participación pública, a la justicia ambiental y a la protección de aquellas personas que defienden la vida.

La Argentina ratificó el Acuerdo de Escazú mediante la Ley 27.566 de 2021 y, desde finales de 2023, cuenta con el Plan Nacional de Implementación del Acuerdo<sup>1</sup>. Sin embargo, la implementación efectiva de este trascendente tratado regional carece de avances concretos en la actualidad.

En un contexto de negacionismo climático, de desregulaciones y retrocesos normativos e institucionales en materia ambiental y social, de afectaciones de derechos humanos y ambientales en los territorios y de incumplimientos a los deberes estatales de preservar la biodiversidad, el clima y el patrimonio natural y cultural, el Observatorio constituye una hoja de ruta fundamental para señalar el camino hacia el cumplimiento integral del Acuerdo de Escazú.

---

1. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/09/plan\\_nacional\\_acuerdo\\_de\\_escazu.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/09/plan_nacional_acuerdo_de_escazu.pdf)

## El primer informe en detalle

Este primer informe del Observatorio consta de ocho capítulos que detienen la mirada en las afectaciones al principio de no regresión en la Argentina, en la calidad de la información pública, el nivel de la participación social en audiencias y consultas públicas, los obstáculos para el acceso a la justicia ambiental y en las amenazas actuales y potenciales para personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales en diferentes provincias. También se incluye la perspectiva de género en el seguimiento de la implementación del Acuerdo de Escazú. El abordaje de estos temas se da en el mismo orden en el que aparecen en el Acuerdo. La perspectiva de género ocupa el capítulo final por tratarse de una cuestión transversal a todo el Acuerdo.

El primer capítulo del informe está enfocado en el principio de no regresión (art. 3 inc. c del Acuerdo de Escazú). Allí, María Valeria Berros (Universidad Nacional del Litoral [UNL] y CONICET), Dabel Franco (UNL), Marianela Galanzino (UNL y CONICET) y Gastón Medici-Colombo (Universitat de Barcelona), integrantes del Proyecto Meulen de la UNL, explican cómo fue el desarrollo doctrinario, jurisprudencial y legislativo del principio de no regresión para luego adentrarse en un seguimiento pormenorizado de los retrocesos en materia de regulaciones ambientales en nuestro país. Para ello, como metodología de trabajo las autoras y autores han revisado diariamente el Boletín Oficial de la República Argentina identificando regresiones regulatorias e institucionales que afectan la democracia ambiental.

En el segundo capítulo, Lisandro Vazquez Gimenez, abogado de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), aborda el acceso a la información pública ambiental desde una perspectiva teórica y práctica. En primer lugar, brinda definiciones y un análisis normativo a nivel federal y provincial. Luego, presenta una revisión del ejercicio práctico del derecho de acceso a la información correspondiente al período 2022–2023. Se trata de un repaso de los pedidos de información tramitados por FARN sobre cuestiones de incidencia climática y/o asuntos de conservación y biodiversidad. Para efectuar este análisis, fue utilizada una semaforización V.A.R. (Verde, Amarillo, Rojo) señalando si hubo respuesta o no, si fue dentro del plazo legal, si fue parcial o completa y la relación entre la cantidad de puntos solicitados y respondidos.

A su vez, este capítulo cuenta con un anexo que presenta el resultado de una encuesta realizada a personas humanas y jurídicas, principalmente organizaciones de la sociedad civil, acerca de la

percepción general de calidad respecto a la transparencia y el ejercicio de acceso a la información pública.

El tercer capítulo del informe, elaborado por Betania González, investigadora del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS), constituye un diagnóstico basado en la revisión normativa sobre los instrumentos de participación pública en el marco de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) a nivel federal, tomando como referencia los lineamientos establecidos en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú. El análisis se centra en la implementación de los lineamientos del Acuerdo en materia de participación pública en las decisiones ambientales referidas a los proyectos de obra o a actividades con impactos significativos. La participación es analizada a partir de las tres fases del proceso decisorio: antes, durante y después de la decisión ambiental adoptada. De esta manera, el análisis abarca todo el ciclo de vida del proyecto, durante el cual la dimensión ambiental está continuamente presente aunque, por lo general, la normativa de EIA argentina la circunscribe a una sola fase y no la integra en su totalidad.

Silvina Ramírez, asesora académica del Grupo de Acceso Jurídico a la Tierra del CEPPAS, enfoca el cuarto capítulo en el vínculo indiscutible entre los pueblos indígenas y los territorios que habitan. Para ello, analiza la implementación de la consulta a pueblos indígenas en la región en referencia a los temas ambientales, identificando algunos puntos de partida para arribar exitosamente a una participación genuina de las comunidades indígenas en las decisiones y acciones que se tomen y que tengan un alto impacto. La autora destaca el desarrollo de la “participación temprana”, que se lleva adelante en el Plan Nacional de Implementación y que va de la mano de la doctrina ya consolidada, que postula que las comunidades indígenas requieren formar parte de las discusiones con antelación a cualquier decisión sobre la medida o la acción consultada, en el entendido de que la inclusión de las voces indígenas debe realizarse desde el primer momento, garantizando su presencia en todas las etapas del debate.

El acceso a la justicia en asuntos ambientales es abordado por Florencia Gómez y Ariel Genovese del CEPPAS en el quinto capítulo. Allí, se examinan el diseño institucional y las competencias de organismos para el acceso a la justicia ambiental en diferentes jurisdicciones. También se presentan los resultados de una encuesta dirigida principalmente a personas abogadas que trabajan temas ambientales ya sea a través del ejercicio liberal de la profesión, el asesoramiento o bien formando parte de los estamentos judiciales, del Ministerio Público Fiscal o de la Defensa. A partir de estos resultados, se construye una línea de base en materia de acceso

a la justicia ambiental enfocada en la identificación de las etapas con mayores inconvenientes en un proceso judicial para determinar las dificultades para el acceso a la justicia ambiental teniendo en cuenta el momento del proceso judicial y las acciones judiciales que se llevan adelante para garantizar el Acuerdo de Escazú, entre otros temas.

En el sexto capítulo, Delfina Vila Moret y Micaela Bonafina, pertenecientes al Centro de Derecho Ambiental (CeDAF-UBA), presentan un documento que recopila las definiciones de “defensores de los derechos humanos y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales” recogidas de documentos de la Organización de las Naciones Unidas, del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, de la Unión Europea y de la Unión Africana, así como también de organizaciones ambientales internacionales, organizaciones de la sociedad civil y de la doctrina y regulación estatal de países de la región. Para ello, recopilaron documentos oficiales de Estados de diferentes regiones que han elaborado planes y/o políticas públicas acerca de defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, o bien cuentan con jurisprudencia relativa a dicha temática. De nuestra región se incluyen Estados que son parte del Acuerdo de Escazú, como Chile, Ecuador y México, así como otros signatarios que aún no lo han ratificado, como Colombia y Perú, y el caso de Honduras, que no lo ha firmado. Se presenta una diversidad de miradas sobre estos conceptos a efectos de dilucidar si existe una visión evolutiva y progresista en las definiciones adoptadas en los diferentes niveles de análisis relevados de cara a los preceptos del artículo 9 del Acuerdo de Escazú y el Plan de Acción de Defensores de Derechos Humanos en Asuntos Ambientales adoptado en la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes.

Luego de este abordaje teórico, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) examina la situación de defensores y defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales en la Argentina. Así, el capítulo séptimo pretende visibilizar su situación en un contexto de avance del modelo de desarrollo extractivista y de desregulación de las políticas de protección ambiental. Este abordaje contempla cómo los defensores y defensoras del ambiente y de la tierra en la Argentina enfrentan múltiples formas de violencia cometidas por actores estatales y no estatales. Los riesgos a los que están expuestos varían en función de su pertenencia a ciertos colectivos especialmente vulnerables como, por ejemplo, pueblos indígenas, mujeres y campesinos. Las agresiones relevadas van desde el uso de las estructuras estatales para silenciar y disciplinar a quienes se oponen al avance de megaproyectos extractivos, hasta actos de violencia cometidos por agentes no estatales que no son investigados por

convivencia estatal. Los casos seleccionados son relevantes porque ejemplifican distintos tipos de agresiones y violencias que enfrentan los defensores ambientales, desde la criminalización de su protesta hasta la omisión de protección por parte del Estado. Asimismo, se consideraron situaciones de diferentes provincias del país, con el objetivo de mostrar cómo las agresiones no se limitan a una región específica, sino que forman parte de un patrón de violación sistemática de derechos en todo el territorio nacional.

Por último, María José Lubertino (Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos [ACDH] y Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir) aborda la integración de la perspectiva de género en el Acuerdo de Escazú en un análisis de la situación actual y destaca la relevancia que esto tiene para garantizar una participación inclusiva, equitativa e igualitaria en la gestión ambiental. A su vez, comparte un relevamiento virtual realizado durante dos meses a defensoras ambientales en la Argentina.

El capítulo final considera que uno de los aspectos más innovadores del Acuerdo de Escazú es el reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y transversalizar una perspectiva de género en la gobernanza ambiental. Esto se fundamenta en el entendimiento de que las mujeres y diversidades enfrentan barreras específicas y desproporcionadas en la participación ambiental debido a factores como la discriminación, el racismo estructural, los diferentes tipos de violencias y la desigualdad socioeconómica.

Desde el Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú anhelamos que este diagnóstico constituya un punto de partida para el debate de nuevas líneas de acción que insten a las autoridades a cumplir de manera integral y efectiva del Acuerdo de Escazú y el plan de implementación publicado por la Argentina a fines de 2023. Asegurar la implementación plena del Acuerdo regional es clave para elevar el nivel de la democracia ambiental y, particularmente en los territorios, para garantizar un entorno seguro para que las defensoras y defensores ambientales puedan defender el ambiente.

# INTEGRANTES DEL OBSERVATORIO



---

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

---

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

---

Amnistía Internacional Argentina

---

Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS)

---

Fundación CAUCE: Cultura Ambiental – Causa Ecologista

---

Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)

---

Sustentabilidad Sin Fronteras

---

Centro de Derecho Ambiental (CeDAF) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA)

---

Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH)

---

Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas (AAdeAA)

---

Consciente Colectivo

---

Proyecto Meulen de la Universidad Nacional del Litoral (UNL)

---

Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)

---

Universidad de Salta

---



→ CAPÍTULO 1

# SEGUIMIENTO DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

María Valeria Berros  
Dabel Franco  
Marianela Galanzino  
Gastón Medici-Colombo



María Valeria Berros

Universidad Nacional del Litoral (UNL) y CONICET

Dabel Franco

UNL

Marianela Galanzino

UNL y CONICET

Gastón Medici-Colombo

Universitat de Barcelona

Todos integrantes del Proyecto Meulen de la UNL

## **INTRODUCCIÓN AL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN Y DESARROLLO DEL TEMA CON ESPECIAL ÉNFASIS EN LA EXPERIENCIA ARGENTINA**

El principio de no regresión tiene un recorrido importante en términos doctrinarios, jurisprudenciales y regulatorios en materia de derechos sociales, económicos y culturales (Courtis, 2006). Su conceptualización en el plano ambiental, sin embargo, se encontraba menos presente y requería un esfuerzo de traducción desde el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, así como una especificación en la cual se elaboraran argumentos propios del área.

En 2010, en la convocatoria periódica para proyectos de investigación llevada adelante por el ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación, en conjunto con la Fundación Ecos Sud de Francia, un grupo de profesores/as y doctorandos/as de la Universidad Nacional del Litoral y de la Université de Limoges presentamos una propuesta de investigación tendiente a construir los fundamentos propios del principio de no regresión en materia ambiental (Programa ECOS-Sud, 2011/2013). El contexto de aquel momento indicaba que frente a las crisis económicas recurrentes la normativa ambiental tendía a retroceder en los niveles de protección y se carecía de una herramienta sólida para hacer frente a los retrocesos, que repercuten negativamente en la protección del ambiente.

Así, a través del impulso del sistema científico y universitario argentino, y en cooperación con el sistema francés, se elaboró un proyecto de investigación binacional que, durante tres años, se ocupó de fortalecer las bases para el desarrollo y la aplicabilidad de este principio en el área ambiental.

La ejecución del proyecto de investigación tuvo varias fases. En la primera de ellas se analizaron las instituciones próximas al no retroceso, especialmente el principio de progresividad. Este principio forma parte de los enumerados por la Ley 25.675 General del Ambiente, que establece presupuestos mínimos en materia de política ambiental nacional. Su artículo 4 indica: "Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos"<sup>1</sup>. A su vez, en jurisprudencia ambiental argentina se comenzaba a articular la progresividad con la necesidad de evitar retrocesos<sup>2</sup>.

Sin embargo, de un análisis de la progresividad tanto a nivel regulatorio como doctrinario<sup>3</sup> se concluía que este principio se vincula con la adopción de soluciones de tipo gradual, desplegadas en un conjunto de medidas protectoras del ambiente a través de metas interinas y finales ubicadas en un cronograma de cumplimiento temporal. De ello no necesariamente sigue la idea de no retroceder, aun cuando fuera puesta en diálogo por parte de algunos tribunales.

En sentido similar, también se presentaba como posibilidad una interpretación de la progresividad como un esfuerzo del Estado para la protección del ambiente que no puede ser disminuido, derivado de normas del derecho internacional de los derechos humanos (Courtis *et al.*, 2006). Entre otras, especialmente del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que integra el bloque de constitucionalidad luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 en el artículo 75, inc. 22.

1. En similar sentido, la progresividad también formaba parte de algunos ordenamientos jurídicos provinciales. Por ejemplo, la Ley provincial salteña 7070 de Protección del Medio Ambiente "reconoce que dadas las condiciones económicas y culturales de la provincia, la degradación de la calidad ambiental no puede ser superada de un día para otro; por tanto la autoridad pública y la sociedad civil deberán cooperar con las empresas públicas y privadas para implementar las medidas de control, contención y prevención del daño ambiental. El cambio debe ser incremental para permitir un gerenciamiento y manejos adaptativos" (art. 4). A su vez, el Código Ambiental de la provincia de Chubut, en su artículo 4, señala: "Gradualidad, ya que las acciones encaminadas a revertir las causas de la actual situación ambiental se realizarán de forma gradual, atendiendo al cumplimiento de las metas fijadas y la adecuación en razón de las demandas y necesidades de la sociedad, de los resultados que se obtengan de la evolución de los conocimientos, de la disponibilidad tecnológica y de la capacidad de acción".

2. Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, 10/10/2003, Barragán, Pedro c. Autopistas Urbanas S.A.; Juzgado en lo Contencioso Administrativo de Zárate-Campana, n. 1, 18/8/2005, O. M. A. y otro c. Municipalidad de Zárate y otro; C. Contencioso Administrativo de San Nicolás, 30/10/2008, Conde, Alberto c. Aguas Bonaerenses S.A.; Corte Suprema de Bs. As., 24/5/2011, Fundación Biosfera y otros c. Municipalidad de La Plata s/inconstitucionalidad - ord. 10703.

3. Cafferatta (2004), por ejemplo, señala que este principio "responde a ideas de temporalidad, de involucramiento paulatino, de concientización, de adaptación. A nuestro juicio, del principio de progresividad derivan dos subprincipios: proporcionalidad, referido a la razonabilidad en los tiempos que insumen los cambios impuestos por la normativa, el equilibrio de medios y fines y la equidad, en suma, la viabilidad en el cumplimiento de las exigencias, y gradualidad, que también se extrae del Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente y la Ley de Protección del Medio Ambiente 7070 (BO del 27/1/2000) de la provincia de Salta".

Estas opciones, si bien relevantes, resultaban insuficientes para adecuarse a los conflictos socioambientales derivados de retrocesos de múltiples niveles. Fue por ello que en la siguiente fase de desarrollo del proyecto de investigación se analizaron otras instituciones relacionadas con el derecho ambiental, a los fines de dotar a este principio de argumentos más robustos y propios del área.

En primer lugar, el análisis se enfocó en las generaciones futuras como sujeto central del derecho ambiental desde sus orígenes, sujeto que forma parte de cartas magnas en diversos países, lo cual permite pensar en un argumento constitucional para el principio de no retroceso. En el caso argentino, el artículo 41 de la Constitución Nacional establece que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo (...)”. A su vez, la Ley 25.675 incorpora el principio de equidad intergeneracional y entiende que “los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras”. A partir de este reconocimiento se puede inferir que la idea de generaciones futuras remite al concepto de legado o volumen que debe ser transmitido a las generaciones venideras por el lazo intergeneracional que nos une. Estas categorías permitieron dotar al principio de no regresión de fundamentos propios del derecho ambiental, dado que implican determinar la obligación —en cabeza de la generación actual— sobre el legado que deben recibir las generaciones futuras.

A su vez, la Constitución Nacional establece para la Argentina la noción de normas de presupuestos mínimos como andamiaje de la regulación ambiental nacional. Estas son dictadas por la autoridad nacional y pueden ser complementadas por las autoridades provinciales, moldeándose así las competencias concurrentes con un sentido determinado, ya que las provincias pueden complementar o ampliar la protección nacional. Este tipo de leyes no garantizan por sí mismas la inexistencia de retrocesos, pero sí introducen ciertos límites respecto de las reglamentaciones que se efectúen durante el período de su vigencia, debido a que, si bien pueden ampliarse sus alcances, no es posible disminuirlos por medio de normas provinciales o locales. A su vez, la idea de “mínimo” deja manifestada una de las cuestiones más complejas vinculadas a la no regresión: la determinación del “volumen de transferencia” como legado respecto de las generaciones venideras. Su delimitación podría oscilar en un amplio espectro entre la mantención de un mínimo existencial o la integración de un máximo a transferir a las generaciones futuras. En ese esquema, la idea de mínimo a transferir puede devenir en esfuerzos muy reducidos que, incluso, se contraponen al sentido del principio de no retroceso. Pero aun con estas limitaciones, el anclaje del principio de no retroceso en materia ambiental vinculado con el legado hacia las generaciones futuras fue tomando fuerza y comenzó a ser objeto de análisis de la doctrina jurídica, así como de foros de discusión internacional.

En la tercera fase del proyecto de investigación dedicamos nuestros esfuerzos a monitorear las primeras aplicaciones del principio de no regresión en la jurisprudencia y su introducción en el ámbito regulatorio.

A nivel jurisprudencial, el principio fue receptado, por ejemplo, dentro de la ejecución de uno de los casos emblemáticos de la jurisprudencia ambiental argentina: la causa “Mendoza, Beatriz y otros. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”. Fue el Juzgado Federal de Quilmes el que lo aplicó en el expediente caratulado “Acumar s/limpieza de márgenes del río”. En una resolución del 13 de julio de 2012, el juzgado establece que

(...) De lo apuntado, se desprende la férrea decisión de que no se dé marcha atrás al desarrollo efectivo de ninguna planificación socio-ambiental ya abordada (...) Ahora bien, puede sostenerse que de ese principio normativo que ordena ‘ir hacia adelante’, se desprende el fundamento doctrinario del novísimo ‘principio de no regresión’, mecanismo de protección ambiental de aplicación indispensable para evitar retrocesos fácticos del desarrollo ambiental, cuya aplicación, en definitiva, se constituye como una herramienta sumamente efectiva para garantizar el adecuado progreso de ese bien colectivo. Dicho principio, sin duda alguna, encuentra su fundamentación en el concepto de ‘progreso ambiental’, a favor de las generaciones presentes y futuras (...).

En el ámbito regulatorio, a nivel nacional existieron proyectos de ley que intentaron incorporar el principio a la Ley 25.675, pero que no han tenido éxito en su tratamiento<sup>4</sup>. A nivel local fue la localidad de Villa Mercedes, en San Luis, la que incorporó este principio en la reglamentación y regulación sobre utilización, manipulación y uso de productos agroquímicos dentro del ejido municipal (Ordenanza 442/2012)<sup>5</sup>.

En el plano internacional se intentó incorporar este principio en el documento final “El futuro que queremos”, que selló la Cumbre de Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo en 2012, conocida como Río+20, pero eso no fue posible dado que no se logró una actualización de los principios del derecho ambiental como se propulsaba desde diferentes ámbitos académicos, de la sociedad civil y estatales.

4. El primero de los proyectos fue presentado por el entonces senador nacional Fernando Pino Solanas en 2015 (S-3420/15).

5. Entre los argumentos de la ordenanza, se señalaba: “Que a contrario sensu, recientemente se ha avanzado en la definición internacional del Principio de No Regresión el que se sostiene que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare ir hacia atrás respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Que el principio de no regresión tiene como finalidad evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que, en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación. Que el Gobierno Municipal tiene la obligación que conlleva a la correcta aplicación de los principios ambientales, como el de no regresión, es decir, no retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección (...)”.

Sin embargo, la idea quedó plasmada en el párrafo 20, que establece: “(...) es esencial que no demos marcha atrás a nuestro compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Una década más tarde, en el derecho ambiental regional, el principio es receptado en 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, más conocido como Acuerdo de Escazú, que fue ratificado por la Argentina en 2020 por medio de la Ley 27.566<sup>6</sup>.

De este modo, el principio de no regresión forma parte de nuestro ordenamiento jurídico tanto por su fundamento constitucional como por nuestra ratificación del Acuerdo de Escazú.

## TIPOS DE RETROCESOS Y ACTUALIDAD DEL TEMA

El repertorio de regresiones en materia ambiental es múltiple. Se suelen identificar retrocesos de los siguientes tipos:

- (i) *regulatorios*, ante la derogación o modificación de normas en un sentido regresivo o la renuncia a regular hacia el futuro;
- (ii) *institucionales*, al degradarse el rango de reparticiones estatales o bien por medio de la alteración o el socavamiento de funciones vinculadas a la tutela ambiental. Este tipo de retrocesos suele ser consecuencia de la disminución de políticas públicas en la materia;
- (iii) *presupuestarios*, cuando la administración estatal designa menor cantidad de recursos para la atención de problemas ambientales o mediante reconducciones presupuestarias que generan pérdidas de recursos para áreas vinculadas a la protección ambiental;
- (iv) *jurisprudenciales*, mediante la modificación de interpretaciones judiciales del derecho (ambiental) vigente en un sentido regresivo, y
- (v) *competenciales*, por declinación de competencias para regular o de jurisdicción.

6. Hasta la segunda versión del texto compilado que se utilizó para la negociación del Acuerdo, el principio de progresividad y no regresividad incluía una descripción de su contenido: “Las Partes deberían avanzar de forma progresiva hacia la cabal del Principio 10 sobre la base de los acuerdos ya alcanzados en la región y evitarán cualquier retroceso, reconociendo las circunstancias y particularidades y capacidad de cada país respecto de los derechos de acceso”. Esta descripción fue luego eliminada porque se consideró que los principios recogidos por el Acuerdo y su contenido básico eran suficientemente reconocidos en el derecho internacional. Determinar el alcance de este principio será tarea de los órganos del Acuerdo (COP y Comité) o de las autoridades y tribunales domésticos. Es decir, definir si se limita a garantizar la no regresión respecto de los derechos de acceso o alcanza también, a partir del reconocimiento más amplio del Acuerdo sobre el derecho a un ambiente sano, a todo tipo de regresiones en la tutela ambiental. Para ver el texto compilado, visitar: [https://negociacionp10.cepal.org/docs/C1501303Texto\\_Compilado\\_2\\_ESP.pdf](https://negociacionp10.cepal.org/docs/C1501303Texto_Compilado_2_ESP.pdf)

La identificación de la variabilidad de retrocesos ha tomado un espacio relevante en las agendas jurídica y política y ha tenido un rol medular tras las acciones llevadas a cabo especialmente por gobiernos de tinte negacionista del cambio climático y de la problemática ambiental en general. En ese sentido, durante el primer mandato de Donald Trump en Estados Unidos, desde el Sabin Center for Climate Change Law de la Universidad de Columbia se desarrolló una plataforma de seguimiento de lo que denominaron desregulaciones en materia climática. En esta base de datos se identificaron desregulaciones en el derecho federal estadounidense en relación a la mitigación y adaptación al cambio climático<sup>7</sup>. Por su parte, en el caso del gobierno de Jair Bolsonaro, en Brasil, se tomó una iniciativa similar, aunque más amplia respecto de una variedad de aspectos ambientales (Política por Inteiro).

En este contexto, y frente al primer gobierno de la Argentina abiertamente negacionista del cambio climático y escéptico de cualquier regulación ambiental<sup>8</sup>, el principio de no regresión asume una nueva actualidad.

La propuesta es, entonces, realizar un seguimiento de los retrocesos en esta materia a partir de la fecha de asunción del gobierno de Javier Milei en el marco del Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú, acuerdo que contiene dicho principio de modo explícito dentro de los recogidos por su artículo 3.

En este sentido, es posible anticipar una política ambiental regresiva para los próximos años. Esta anticipación dista de ser el resultado de un ejercicio de futurología. Surge, en todo caso, al considerar la impronta ideológica abiertamente expuesta por el presidente y los integrantes de su espacio político (La Libertad Avanza), la que no solo se inserta en un sistema fuertemente presidencialista, sino que también beneficia a importantes actores económicos interesados en profundizar la explotación de ecosistemas (recursos), que muchas veces son frágiles y a la vez fundamentales para sostener el bienestar de las comunidades.

## OBJETIVOS DEL SEGUIMIENTO DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

A continuación se presentan los objetivos que guían el trabajo de seguimiento de las regresiones ambientales en nuestro país, en el marco del Observatorio de Escazú:

7. Puede consultarse esta base de información en: <https://climate.law.columbia.edu/climate-deregulation-tracker>, así como la nueva plataforma para las regresiones en materia climática de su segundo mandato: <https://climate.law.columbia.edu/content/climate-backtracker>

8. Ambas aristas fueron rápidamente advertidas por la prensa nacional e internacional, como puede verse, por ejemplo, en las siguientes publicaciones: <https://elpais.com/argentina/2023-11-30/un-negacionista-en-la-casa-rosada-la-llegada-de-milei-pone-en-riesgo-la-agenda-ambiental-de-argentina.html>; <https://www.ambito.com/politica/la-polemica-declaracion-javier-milei-una-empresa-puede-contaminar-el-rio-todo-lo-que-quiera-n5810746>

- Generar información objetiva, clara y centralizada sobre los retrocesos en materia ambiental a nivel nacional que pueda ser utilizada por instituciones públicas y privadas, organizaciones de la sociedad civil y los sectores científico y académico, entre otros.
- Brindar información a autoridades subnacionales que posean competencias tanto a nivel provincial como local en la regulación y el diseño institucional en materia ambiental, a los efectos de contrarrestar las consecuencias de la desregulación y los retrocesos nacionales.
- Facilitar el establecimiento de vínculos causales entre los retrocesos y sus consecuencias sobre el ambiente y las comunidades.
- Promover el debate público informado sobre la implementación y las funciones del principio de no regresión.
- Facilitar la eventual recomposición institucional y regulatoria en materia ambiental.

## METODOLOGÍA DE TRABAJO

La estrategia metodológica utilizada para la elaboración de este primer informe se centra en el análisis del contenido del Boletín Oficial de la República Argentina, a partir de su revisión diaria desde el 10 de diciembre de 2023, fecha en la que asume la actual gestión de gobierno, hasta el 31 de diciembre de 2024.

Se delimitaron específicamente las secciones del Boletín Oficial a ser analizadas, optando por aquellas de carácter normativo, lo que incluye: a) Leyes, b) Decretos, c) Resoluciones; d) Decisiones administrativas, y e) Disposiciones.

Las regresiones sobre las cuales recae el análisis son del tipo regulatorias, institucionales y competenciales. Han sido excluidos los retrocesos en materia presupuestaria, ya que el Monitor Ambiental del Presupuesto que lleva adelante la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) se encarga particularmente de este aspecto regresivo. Respecto de las regresiones jurisprudenciales, no se consideran en la primera fase de trabajo dada la necesidad de realizar una ampliación extensa de las bases de datos y de efectuar ajustes metodológicos. Sin embargo, no se descarta la posibilidad de incluirlas en un segundo informe. Asimismo, se relevaron las decisiones judiciales que declaran la inconstitucionalidad de normas identificadas como regresivas. En cuanto al tipo de normas, se identifican solo las de alcance general y se excluyen las de carácter particular.

Es necesario también subrayar que existen ciertas limitaciones en la metodología de trabajo. Algunas situaciones que implican retrocesos ambientales en los hechos

son de difícil visualización en la base de datos dispuesta. Entre ellas, la desafectación de personal con competencia ambiental por vencimiento de la fecha de caducidad de sus contratos sin que se realice la no renovación o el abandono de funciones de ejecución o de fiscalización de políticas ambientales sin traducción regulatoria expresa. Algunas decisiones relacionadas con áreas específicas requieren un conocimiento técnico especializado que excede el ámbito de *expertise* de los integrantes del equipo de elaboración de este capítulo. En esos casos, recurrimos a asesoramiento externo de personas expertas para asegurar una identificación más rigurosa de las posibles regresiones.

Finalmente, es necesario resaltar que, en sentido estricto, la identificación de desregulaciones no siempre es asimilable a la identificación de regresiones, lo que implica determinar los supuestos en que una desregulación posee efectos regresivos. Mientras que una desregulación podría, en principio, ser negativa, neutral o, en ciertas circunstancias, positiva en cuanto a sus efectos sobre la tutela ambiental, los retrocesos o regresiones implican siempre efectos negativos. En este sentido, la identificación de regresiones requiere de un análisis valorativo sobre sus efectos, que va más allá de la mera identificación de medidas desregulatorias.

**TABLA 1.** Primer período de análisis: 10 de diciembre de 2023 a 31 de diciembre de 2024

| Fecha      | Normativa   | Emisor                                          | Tipo de regresión           | Resumen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------|-------------|-------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 10/12/2023 | DNU 8/2023  | Presidente de la Nación y Gabinete de Ministros | Institucional               | Desaparece del organigrama de gobierno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y sus funciones las asume el Ministerio del Interior (artículos 4 y 7).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 20/12/2023 | DNU 70/2030 | Presidente de la Nación y Gabinete de Ministros | Regulatoria e institucional | <p>Derogación de la Ley 26.737 de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras Rurales (conocida como Ley de Tierras).</p> <p>Su capítulo III limitaba la concentración y la extranjerización de tierras.</p> <p>Sus capítulos IV y V crearon el Registro Nacional de Tierras Rurales y el Consejo Interministerial de Tierras Rurales.</p> <p>Caso judicializado:</p> <p>- Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de la Plata N° 4, 447574, 29/01/2024. "C.E.C.I.M. LA PLATA c/ PEN s/ AMPARO LEY 16.986". El juez Ernesto Kreplak concede la solicitud de medida cautelar presentada por el Centro de Ex Combatientes Islas Malvinas La Plata (CECIM) y se suspende temporalmente la aplicación del artículo 154 del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023. Este artículo derogaba la Ley de Tierras. Además, ordena que la acción sea registrada en el Registro de Procesos Colectivos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Y solicitó al Poder Ejecutivo Nacional el informe circunstanciado previsto en el artículo 8 de la Ley 16.986, que obliga a explicitar acerca de los antecedentes y el fundamento de la medida impugnada, en un plazo de cinco días contados a partir de la notificación de la resolución.</p> |

| Fecha      | Normativa   | Emisor                                          | Tipo de regresión           | Resumen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------|-------------|-------------------------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 20/12/2023 | DNU 70/2030 | Presidente de la Nación y Gabinete de Ministros | Regulatoria e institucional | <p>- Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de la Plata N° 4. 47574. 5/02/2024. "C.E.C.I.M. LA PLATA c/ PEN s/AMPARO LEY 16.986". El juez Alberto Osvaldo Recondo entendió que el CECIM no se encuentra legitimado para estar en juicio en defensa de los intereses de los habitantes de la Nación Argentina y que no aclara el agravio (potencial o actual) que la derogación específicamente le genera a sus prerrogativas. Dispuso el rechazo del amparo presentado, dejó sin efecto la medida cautelar ordenada por el juez Kreplak que suspendía el artículo 154 del DNU 70/2023 y solicitó al Registro de Procesos Colectivos de la CSJN que proceda a dar de baja la inscripción de la acción colectiva previamente ordenada.</p> <p>- 08/02/2024. El mismo juez, Alberto Osvaldo Recondo, repuso la medida cautelar dictada durante la feria judicial de enero que suspendió los efectos del DNU que derogó la ley. Concedió el recurso de apelación del CECIM contra la derogación por DNU de la Ley de Tierras, por lo que la normativa volverá a estar vigente hasta tanto intervenga nuevamente la Justicia.</p> <p>Artículo 98 de derogación de la Ley 25.626 sobre importación de neumáticos usados o recauchutados.</p> <p><b>Derogación de la Ley 24.523 que crea el Sistema Nacional de Comercio Minero:</b> Se integra por una base de datos del sector, centros de información y consulta, agentes de información y usuarios. La información que compila es sobre la oferta y demanda tanto interna como externa de productos y subproductos mineros. Los usuarios, es decir, las empresas, tienen la obligación de abonar una tasa anual equivalente al valor del canon anual por una pertenencia de mina de la primera categoría e informar los datos relativos a los productos ofrecidos o demandados al mercado.</p> <p><b>Derogación de la Ley 24.695 que crea el Banco Nacional de Información Minera sobre Equipamiento y Recursos Humanos:</b> Tiene como objetivo relevar y procesar toda la información sobre el equipamiento y recursos humanos del sector minero y estructurar una red de información pública que debe ser editada al menos una vez cada tres años. Para el sector público es obligatorio suministrar la información requerida y para el sector privado esto es optativo.</p> <p><b>Derogación de los artículos 16 a 37 de la Ley 27.424 de Régimen de Fomento a la Generación Distribuida de Energía Renovable Integrada a la Red Eléctrica Pública:</b> Esto implica la derogación íntegra de los capítulos V, VI y VII, los que contemplaban herramientas para la promoción de la generación distribuida de energía eléctrica a partir de fuentes renovables y para el fomento de la industria nacional en la fabricación de sistemas, equipos e insumos vinculados. Específicamente, el capítulo V regulaba el Fondo Fiduciario para el Desarrollo de la Generación Distribuida (FODIS), el capítulo VI refería a beneficios promocionales para los usuarios y generadores y el capítulo VII creaba el Régimen de Fomento para la Fabricación Nacional de Sistemas, Equipos e Insumos para la Generación Distribuida a partir de fuentes renovables (FANSIGED).</p> |

| Fecha      | Normativa                                                                  | Emisor   | Tipo de regresión | Resumen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------|----------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 08/07/2024 | Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos | Congreso | Regulatoria       | <p><b>Flexibilización del requisito de realización de audiencias públicas en el marco de procedimientos administrativos:</b> El artículo 25 introduce una nueva disposición a la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo en la que se establece que “cuando fuere exigible por norma de rango legal la realización de una audiencia pública... [este] procedimiento podrá ser complementado o sustituido por el mecanismo de consulta pública o el que resulte más idóneo, técnica o jurídicamente, para el logro de la mejor y más eficiente participación de los interesados y la adopción del acto de que se trate”. La facultad —prácticamente discrecional— de sustitución de la audiencia pública por “otros mecanismos” podría llevar a un debilitamiento de la participación pública en los procedimientos administrativos, incluidos los de carácter ambiental (por ejemplo, evaluación de impacto ambiental, ordenamiento ambiental de territorio).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|            |                                                                            |          |                   | <p><b>Extensión de la vigencia de las concesiones hidrocarburíferas:</b> El artículo 115 sustituye al artículo 35 de la Ley 17.319 de Hidrocarburos, incrementando la vigencia de las concesiones hidrocarburíferas. Mientras que el artículo original preveía un solo plazo de 25 años, prorrogables hasta por otros diez, la nueva normativa introduce tres tipos de concesiones con plazos disímiles: a) Concesión de explotación convencional: 25 años; b) Concesión de explotación no convencional: 35 años; y c) Concesión de explotación con la plataforma continental y en el mar territorial: 30 años. Además, la normativa le concede al Poder Ejecutivo (provincial o nacional) la facultad de otorgar a las nuevas concesiones un plazo de vigencia superior al expresado —hasta diez años—, si lo hace de manera fundada y motivada.</p> <p>De acuerdo a la redacción del artículo se infiere que este cambio afecta también a las concesiones en vigor al momento de la sanción. El Decreto 1057/2024 (28/11/2024) reglamentario de la Ley 27.742 establece que “en las concesiones otorgadas con anterioridad a la sanción de la Ley Nº 27.742, el término de las mismas incluirá sus eventuales extensiones de acuerdo al marco normativo aplicable a cada una de ellas” (Anexo I artículo 32).</p> |
|            |                                                                            |          |                   | <p><b>Eliminación de la necesidad de aprobación de la autoridad competente para trabajos de reconocimiento superficial:</b> El artículo 152 deroga una serie de artículos de la Ley 17.319. Entre ellos, se elimina el artículo 15, que preveía la necesidad de solicitar la aprobación de la autoridad de aplicación para iniciar trabajo de reconocimiento. El artículo 108 sustituye al artículo 14 de esta ley, que ahora dice: “Cualquier persona civilmente capaz puede hacer reconocimientos superficiales en busca de hidrocarburos en el territorio de la República incluyendo su plataforma continental... Los interesados en realizarlos deberán contar con la autorización previa del propietario superficial y responderán por cualquier daño que le ocasionen”.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

| Fecha      | Normativa                                                                    | Emisor   | Tipo de regresión | Resumen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|------------|------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 08/07/2024 | Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad para los Argentinos | Congreso | Competencial      | <b>Delegación de facultades regulatorias en materia ambiental al Poder Ejecutivo:</b> El artículo 163 faculta al Poder Ejecutivo Nacional a elaborar, con el acuerdo de las provincias, una legislación ambiental armonizada a los fines del cumplimiento del artículo 23 de la Ley 27.007 (modificatoria de la Ley 17.319), con el objetivo prioritario de aplicar mejores prácticas de gestión ambiental para las tareas de exploración, explotación y/o transporte de hidrocarburos. Esta delegación podría considerarse una excepción al régimen de leyes de presupuestos mínimos ambientales (artículo 41 de la Constitución Nacional) que debe aprobar el Congreso Nacional y que tienen aplicación directa en todo el territorio de la República.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|            |                                                                              |          |                   | El Decreto 1057/2024 (28/11/2024) reglamentario de la Ley 27.742 (Anexo III) faculta a la Secretaría de Energía a identificar la normativa aplicable y los aspectos medioambientales a tener en cuenta (artículo 1). El artículo 2 establece el contenido del nuevo marco normativo: "a) procesos de otorgamiento de licencia ambiental; b) abandono de pozos e instalaciones; c) pasivos ambientales; d) gestión de residuos, emisiones y/o efluentes; e) condiciones de seguridad y control de integridad de pozos; f) emisión de gases de efecto invernadero asociada a la actividad (descarbonización); g) garantías y/o seguros u otros instrumentos económicos como respuesta ante contingencias o situaciones ambientales; h) procesos de participación pública y acceso a la información pública; i) responsabilidad social ambiental; y j) inspecciones y sanciones".                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            |                                                                              |          | Regulatoria       | <b>Posible prevalencia del Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) sobre normas ambientales:</b> El artículo 165 establece que "sin perjuicio del ejercicio legítimo de las jurisdicciones y competencias locales, cualquier norma o vía de hecho por la que se limite, restrinja, vulnere, obstaculice o desvirtúe lo establecido en el presente título... será nula de nulidad absoluta e insanable y la Justicia competente deberá, en forma inmediata, impedir su aplicación". La amplitud e indeterminación de esta norma hace que sea previsible su utilización en litigios en contra de regulaciones ambientales.<br><br><b>Exención regulatoria de beneficiarios del RIGI respecto a insumos (incluidos recursos naturales):</b> El artículo 193 establece que estos beneficiarios "no podrán ser afectados por restricciones regulatorias sobre el suministro, transporte y procesamiento de los insumos" destinados a exportaciones de bienes. Esto incluye, según el artículo, regulaciones en base a prioridades de abastecimiento interno u otras prioridades o derechos regulatorios en favor de otros sectores de la demanda. También garantiza la inaplicabilidad de cualquier norma o restricción que "(ii) les impida construir y operar nueva infraestructura de transporte y procesamiento de insumos... (iii) que afecten la estabilidad de las autorizaciones de exportación de largo plazo para sus productos que hayan sido otorgadas previamente". La amplitud e indeterminación con la que está redactado el artículo puede derivar en conflictividad respecto a la disponibilidad de recursos naturales para la sociedad civil (por ejemplo, agua), así como también puede ser utilizado para eludir regulaciones de carácter ambiental. |

| Fecha      | Normativa                                                                  | Emisor                                                          | Tipo de regresión | Resumen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 08/07/2024 | Ley 27.742 de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos | Congreso                                                        | Regulatoria       | <b>Restricción de la facultad de ordenar el cese de la actividad:</b> Mediante el artículo 200, el Estado nacional garantiza a los beneficiarios del RIGI un derecho a la operación continuada del proyecto sin interrupciones, salvo que medie orden judicial y el Vehículos de Proyecto Único (VPU) tenga la oportunidad de ejercer previamente su derecho de defensa, reconociendo que la viabilidad y operación continuada del proyecto durante toda su vida útil es de carácter esencial. Esto puede implicar una restricción en las facultades ejecutivas y judiciales a la hora de disponer el cese de la actividad por daño ambiental o incumplimiento de normas ambientales.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|            |                                                                            |                                                                 | Competencial      | <b>Declinación de la jurisdicción doméstica en favor de la jurisdicción arbitral internacional para los beneficiarios del RIGI:</b> El artículo 221 establece que “todas las controversias que deriven del presente régimen o guarden relación con este”, entre el Estado nacional y un beneficiario se resolverá mediante consultas y negociaciones amistosas. En caso de no alcanzar una solución, el beneficiario someterá la disputa a arbitraje internacional.<br><br>El Decreto 749/2024 (23/08/2024) reglamentario del Título VII del RIGI prevé arbitraje internacional como método de resolución de controversias, bajo reglas de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), la Corte Permanente de Arbitraje (PCA) o el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) a elección del VPU, sin necesidad de litigar previamente en la Argentina. Se crea también el Panel RIGI, como una opción adicional para el VPU, conformado por tres profesionales de las áreas de ingeniería, ciencias económicas y, al menos, un profesional del derecho. Las decisiones del Panel RIGI deberán emitirse en un plazo de 60 días corridos, con posibilidad de prórroga por otros 60 días si fuese necesario. |
| 17/07/2024 | Resolución 807/2024                                                        | Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) | Regulatoria       | <b>Eliminación de la categoría de “Biopreparado”:</b> El artículo 1 aboga la Resolución 1003/2023 que creaba la categoría “Biopreparado” en materia de autorización y comercialización de insumos (productos) de uso agrícola. La relevancia ambiental de los biopreparados, de acuerdo con el considerando de la Resolución referida, reside en que “se elaboran en base a sustancias preexistentes en la naturaleza y, por lo tanto, los agroecosistemas cuentan con diversas rutas metabólicas para su degradación en el ambiente”.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 30/09/2024 | Resolución 53/2024                                                         | Instituto Nacional de Asuntos Indígenas                         | Competencial      | <b>Eliminación de la competencia del Registro Nacional de Comunidades Indígenas para la inscripción de comunidades indígenas:</b> El artículo 1 aboga la Resolución 4811/96, que otorgaba esta competencia. El artículo 2, además, declara la suspensión de todas las solicitudes en trámite de inscripción de las comunidades indígenas.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| 07/10/2024 | Decreto 888/2024                                                           | Poder Ejecutivo                                                 | Regulatoria       | <b>Eliminación del FOBOSQUE:</b> El artículo 3 disuelve el Fondo Fiduciario de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (FOBOSQUE), creado por el artículo 53 de la Ley 27.431 de Presupuesto Nacional para 2018 y su modificatoria.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

| Fecha      | Normativa         | Emisor          | Tipo de regresión          | Resumen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------|-------------------|-----------------|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 14/11/2024 | Decreto 1020/2024 | Poder Ejecutivo | Regulatoria y competencial | <b>Disolución del ENOHSA:</b> El artículo 1 disuelve el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía, creado por Ley 24.583 (1995).<br><br>El artículo 2 dispone la transferencia de los recursos materiales y financieros del ENOHSA al ámbito de la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Economía.                                                                                                                                                                                                                           |
| 10/12/2024 | Decreto 1083/2024 | Poder Ejecutivo | Regulatoria                | <b>Derogación de la Ley de Emergencia Territorial Indígena:</b> El artículo 1 deroga el Decreto 805 del 17 de noviembre de 2021 que proroga la Ley 26.160 de Emergencia Territorial Indígena. El artículo 2 declara la finalización de la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas originarias del país, tal como lo establecía el artículo 1 de la ley mencionada. También declara concluida la suspensión de los desalojos de las comunidades indígenas, que había sido dispuesta por el artículo 2, mediante el cual se suspendían todos los desalojos hasta que se completara el relevamiento de los territorios indígenas. |
| 27/12/2024 | Decreto 1136/2024 | Poder Ejecutivo | Competencial               | <b>Traspaso del Sistema Federal de Manejo del Fuego al Ministerio de Seguridad:</b> El Sistema Federal de Manejo del Fuego fue creado por la Ley 26.815 en el ámbito de la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, que luego adquirió jerarquía ministerial. El Decreto 1136/2024 modificó la Ley 22.520 de Ministerios, la Ley 27.287 que crea el Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil y la Ley 26.815, a los fines de traspasar el Sistema Federal de Manejo del Fuego de la cartera ambiental a la órbita del Ministerio de Seguridad.                                                                                              |

## Bibliografía

Berros, M. V. (2011). Construyendo el principio de no regresión en el derecho argentino. *Jurisprudencia Argentina. Doctrina*. 28-12-2011.

Berros, M. V. (2017). El principio de no regresión del campo de los derechos humanos a la tutela de la naturaleza. *Revista de Derecho Público* (2).

Cafferatta, N. (2004). *Introducción al derecho ambiental*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Courtis, C. (comp.) (2006). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. CEDAL y CELS. Buenos Aires, Editores del Puerto.

Medici-Colombo, G. (2018). El Acuerdo Escazú: La implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe. *Revista de Dret Ambiental*, 9(1).

Medici-Colombo, G., y Ricarte, T. (2024). The Escazú Agreement contribution to environmental justice, Latin America: An exploratory empirical inquiry through the lens of climate litigation. *Journal of Human Rights Practice*, 16(1).

Moro, G. (2006). No regresividad y luchas por el sentido en el campo jurídico: el caso de los derechos sociales. En *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Centro de Asesoría Laboral, CELS.

Peña Chacón, M. (2013). *El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Política por Inteiro. Metodología. <https://politicaporinteiro.org/metodologia/>

Prieur, M. (2012). *La non régression en droit de l'environnement*. Bruylant.

Prieur, M. et al. (2012). Adoptar el principio de no regresión del derecho ambiental global: un desafío central para Río+20. *Suplemento de Derecho Ambiental XIX* (12). La Ley.

Prieur, M. (2013). Le principe de non regression en droit de l'environnement, condition du developpement durable. *Revue Africaine de Droit de l'Environnement*. IUCN/OIF.

Prieur, M. (2013). Le principe de non regression en droit de l'environnement, condition du developpement durable. *Revue Vraiment Durable*, (3).

Prieur, M. (2014). Vers la reconnaissance du principe de non régression. *Revue Juridique de l'Environnement*, (4).

Prieur, M. (2022). *Acuerdo Regional de Escazú. Enfoque internacional, regional y nacional*. Jusbaire.

Prieur, M., Sozzo, G. y Nápoli, A. (2020). *Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. Ediciones Universidad Nacional del Litoral.

Programa de Cooperación Científico-Tecnológica MINCYT Argentina-ECOS Sud Francia, Proyecto de Investigación: "La aplicabilidad del principio de no regresión en materia medioambiental. Posibilidades y perspectivas", Código A10H03. Período de ejecución: 2011-2013.

→ CAPÍTULO 2

# EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ARGENTINA DENTRO DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

Lisandro Vazquez Gimenez



Lisandro Vazquez Gimenez

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

## DEFINICIONES Y ANÁLISIS NORMATIVO

El derecho de acceso a la información pública otorga a cualquier persona la facultad de solicitar y recibir, de manera oportuna y adecuada, información que sea de carácter público y que esté en posesión del Estado.

Es fundamental diferenciar entre el derecho de acceso a la información pública, la información pública y el derecho a la información. El primero permite a los individuos acceder a los datos gestionados por el Estado. En cambio, la información pública deriva del principio de transparencia gubernamental, obligando al Estado a divulgar y publicar las decisiones de sus diversos órganos. El derecho a la información, por su parte, implica que los organismos estatales deben, de manera activa, poner información a disposición de los ciudadanos conforme a determinadas normativas.

El ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública es esencial para la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Además, constituye una herramienta clave para la protección ambiental, ya que permite supervisar y controlar la gestión pública, promoviendo la transparencia en el funcionamiento del Estado (Nápoli *et al.*, 2006).

En la Argentina, el derecho de acceso a la información se encuentra respaldado por un sólido marco normativo que incluye tanto la Constitución Nacional como diversos tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país. Entre las normativas clave a nivel nacional se destacan la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública y la Ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental, las cuales establecen los mecanismos y garantías necesarios para ejercer este derecho.

Además, la Ley 25.675 General del Ambiente complementa estas disposiciones con regulaciones específicas sobre la información ambiental. Con la reciente incorporación del Acuerdo de Escazú mediante la Ley 27.566, este tratado regional que promueve el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales, la Argentina refuerza su compromiso con la transparencia y la protección del medio ambiente.

## **El principio republicano de gobierno y la transparencia informativa**

El derecho de acceso a la información pública es fundamental para la democracia: sirve como mecanismo de control sobre las autoridades, es un prerequisite para la participación ciudadana y también una herramienta crucial en la lucha contra la corrupción. En el contexto de la información ambiental, también desempeña un papel vital como mecanismo de protección del medio ambiente (Cané, 2019).

El principio republicano de gobierno, consagrado en el artículo 1 de la Constitución Nacional, establece un sistema basado en la representación popular y la división de poderes. Entre sus implicancias fundamentales se encuentra la obligación de dar publicidad a los actos de gobierno.

Además, la disponibilidad de información pública le permite a la ciudadanía formarse una opinión informada sobre los asuntos de interés público y participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones. En particular, la participación en audiencias públicas resulta crucial para la toma de decisiones que afectan al medio ambiente y otros aspectos centrales de la vida comunitaria.

La implementación efectiva de estas obligaciones de transparencia requiere de un marco normativo robusto y de la voluntad política para garantizar su cumplimiento.

### **Más allá de la mera publicidad**

Si bien el principio republicano de gobierno y la obligación de dar publicidad a los actos de la administración son pasos importantes hacia la transparencia, es fundamental reconocer que este principio no se limita a la mera publicación de resultados. Este derecho fundamental, consagrado en la Constitución Nacional y amparado por diversas normas, les permite a los ciudadanos una serie de acciones

clave como solicitar información pública, incluso si la información no ha sido publicada previamente. El Estado tiene la obligación de proporcionar la información solicitada, salvo que esté sujeta a excepciones específicas establecidas por la ley. En este sentido, si el Estado se niega a entregar la información solicitada, la ciudadanía tiene la posibilidad de recurrir ante la Justicia para hacer valer su derecho. Este recurso judicial es un mecanismo esencial para asegurar que el derecho de acceso a la información pública sea respetado y efectivamente garantizado.

### Un análisis desde la Constitución Nacional

Al principio republicano de gobierno se suma que, si bien la Constitución Nacional no establece de manera explícita el derecho a solicitar y acceder a la información pública, la reforma constitucional de 1994 incorporó una serie de mecanismos que han facilitado el ejercicio de este derecho fundamental.

Mediante el artículo 75 inciso 22 se les otorgó jerarquía constitucional a los tratados internacionales sobre derechos humanos. Entre estos tratados se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13.1) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19.2), que consagran el derecho de todos los ciudadanos a buscar, recibir y difundir información pública, y les impide a los Estados la supresión del goce y ejercicio de estos derechos.

En lo que corresponde a la esfera ambiental, el artículo 41 de la Constitución Nacional establece un conjunto de obligaciones fundamentales para las autoridades con el objetivo primordial de proteger el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, bajo una perspectiva de sustentabilidad.

### **El derecho a un ambiente sano**

Este derecho presenta una naturaleza jurídica singular que lo distingue de otros fundamentales. Aunque comparte la característica general de los derechos humanos de ser inherente a la persona y exigible al Estado, se destaca por su doble dimensión: derecho y deber. Esta dualidad refleja la interdependencia entre el disfrute del derecho a un ambiente sano y la responsabilidad de preservarlo; ambos aspectos son inseparables y se refuerzan mutuamente.

Fomentar la educación ambiental en todos los niveles de la sociedad, promoviendo la conciencia ambiental y la participación ciudadana en la protección del medio ambiente es una tarea fundamental de las autoridades.

Por último, y en lo relativo al presente capítulo, las autoridades tienen el deber de proveer a la ciudadanía de información ambiental precisa, confiable y accesible. Esta información es esencial para la toma de decisiones informadas sobre el

medio ambiente, la participación ciudadana en la gestión ambiental y la defensa del derecho a un ambiente sano.

El acceso a la información pública es prerequisite de la participación ciudadana, un componente elemental del sistema republicano y de la democracia y una garantía para la defensa de los derechos. Cuando esta información es relativa al ambiente, no solo es un ejercicio de la democracia, sino esencialmente un mecanismo de protección ambiental: representa un primer paso para ejercer el derecho al ambiente sano y la obligación de cuidarlo.

### La información ambiental y el derecho de acceso a la información pública

El deber de proveer información ambiental representa una obligación activa por parte del Estado e implica asumir dos responsabilidades fundamentales:

- **Recolección y procesamiento adecuado de la información ambiental:** el Estado debe contar con mecanismos eficientes para recopilar datos ambientales precisos y confiables. Esto incluye la realización de estudios, el monitoreo ambiental y la gestión de bases de datos.
- **Suministro, difusión y actualización constante de la información ambiental:** el Estado tiene la obligación de que la información sea accesible para la ciudadanía de manera eficaz y constante. Esto implica la publicación de la información en sitios web oficiales de manera clara, organizada y accesible para el público en general, así como la utilización de diversos canales de comunicación para su difusión, como campañas informativas, charlas y folletos. Además, la información ambiental debe ser actualizada periódicamente para reflejar los cambios que sufre el medio ambiente.

Bidart Campos nos explica que el Estado asume en ese aspecto dos deberes: por una parte, su recolección y procesamiento adecuado; y, por la otra, el suministro, difusión y actualización de la información acumulada, todo ello de modo eficaz y constante (Bidart Campos, 2001). En efecto, “el deber de las autoridades no se limita a recolectar datos y proporcionar información, sino que deben hacerse cargo de ella en cuanto a su elaboración, ordenación y procesamiento, para facilitar su conocimiento a los particulares” (Dromi, 1994).

### **El derecho de acceso a la información: tratamiento a nivel federal**

El tratamiento normativo del acceso a la información pública en el ámbito de la jurisdicción federal en la Argentina cuenta con características particulares que merecen un análisis diferenciado. A lo largo de los años, se han implementado diversas normativas y mecanismos para garantizar la transparencia y el acceso a la información, evolucionando hasta el actual marco legal.

## El federalismo ambiental de concertación

“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales” (artículo 41 de la Constitución Nacional).

Este artículo le asigna a la Nación la responsabilidad de dictar normas que establezcan los presupuestos mínimos de protección ambiental. Por su parte, en carácter adicional, reserva para las provincias la función de complementar dichas normas. El gobierno federal puede legislar únicamente dentro de los límites y en el marco de los mencionados presupuestos mínimos. Las provincias, por su parte, pueden dictar normas complementarias que deben garantizar una protección ambiental mayor a los presupuestos mínimos establecidos a nivel federal.

Desde 2002 el Congreso Nacional ha sancionado una serie de leyes que establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental<sup>1</sup>. Varias de estas normas reconocen y regulan el derecho de acceso a la información ambiental y, además, incluyen disposiciones, mecanismos y procedimientos destinados a asegurar su ejercicio efectivo.

### **Antecedentes normativos y jurisprudenciales: el Decreto 1172/2003 y el fallo “Tiscornia”**

Antes de la sanción de la Ley 27.275, el acceso a la información pública en la Argentina estaba regulado principalmente por el Decreto 1172/2003. Este decreto fue un primer paso significativo hacia la institucionalización de la transparencia en la administración pública federal.

De esta manera se estableció el primer régimen de acceso a la información pública. En este sentido, su considerando 6 manifestaba que

el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerequisite de la participación que permite controlar la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a estas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar lo propósitos para una mejor comunidad.

---

1. Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio, Ley 25.670 de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCB, Ley 25.675 General del Ambiente, Ley 25.688 de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios, Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, Ley 26.562 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema, Ley 26.639 de Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, Ley 26.815 de Manejo del Fuego, Ley 27.279 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios y Ley 27.520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

En 2003, ante la ausencia de una ley que regulara la obligación de los organismos públicos de proporcionar información, se sancionó el Decreto 1172, que establece un régimen de acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional (PEN).

En su redacción reconoce el derecho de toda persona a solicitar y recibir información pública, extendiendo esta obligación a organismos, entidades, empresas, sociedades y dependencias que operaran bajo la jurisdicción del PEN. También incluyó a empresas privadas que recibieran subsidios o aportes del sector público nacional, o que estuvieran encargadas de prestar un servicio público o explotar bienes del dominio público. Además, el decreto contiene una serie de excepciones, alineadas con la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>2</sup>.

En lo que respecta al ámbito jurisprudencial, previa sanción de las leyes que se introducirán más adelante, es menester destacar el fallo “Tiscornia”. El acceso a la información se instituyó como derecho a nivel federal en 1997 en un caso iniciado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)<sup>3</sup> para que se garantizara el acceso a datos sobre estadísticas relativas a las fuerzas de seguridad, con el objetivo de investigar sobre la calidad institucional en el cumplimiento de reglas de derechos humanos en episodios de violencia por parte del Estado. Esta construcción teórica recibió una consagración jurisprudencial en el fallo “Tiscornia”, en el cual tanto la jueza de grado como la Cámara Federal Contencioso Administrativa reconocieron la existencia de un derecho de acceso a la información pública, y se condenó a la Policía Federal a suministrar la información requerida por los peticionantes.

## Ley General del Ambiente

La Ley 25.675 General del Ambiente (LGA) es una legislación general que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental e integra los elementos esenciales de la política ambiental nacional. Si bien en nuestra Constitución Nacional no existe la categoría de “ley general”, dada la trascendencia de las leyes de presupuestos mínimos en ese marco, puede considerarse que la LGA tiene un rango superior al resto de las leyes de esta índole.

Siguiendo a Sabsay y Di Paola (2003), se destaca que esta ley proporciona “la estructura institucional básica sobre la cual deben sancionarse e interpretarse las leyes sectoriales de presupuestos mínimos”, al definir

2. Para más información, visitar: [http://www.oas.org/juridico/english/ley\\_modelo\\_acceso.pdf](http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf)

3. Para más información, visitar: <https://www.cels.org.ar/web/presentacion/>

los objetivos, principios e instrumentos de la política ambiental nacional, que se configuran como criterios y herramientas esenciales para que las autoridades en todos los niveles de gobierno ejerzan el poder de policía ambiental y para que la sociedad civil y la comunidad regulada participen en los procesos de toma de decisiones.

En este contexto, la ley otorga una gran importancia a la información ambiental, considerándola como un objetivo de la política ambiental, un instrumento para la gestión de recursos naturales y una obligación para la autoridad de aplicación. El artículo 16 reconoce explícitamente el derecho de todos los ciudadanos a solicitar y recibir información pública ambiental que no esté clasificada como reservada, complementando el mandato establecido en el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Entre las obligaciones que se encuentran a cargo de la autoridad de aplicación<sup>4</sup> se destaca la de desarrollar un Sistema Nacional Integrado de Información Ambiental. Para ello, en su página web institucional se presenta el funcionamiento del Centro de Información Ambiental (CIAM), el cual es definido como un sistema integrado de producción, recopilación y articulación de información ambiental del Estado nacional para garantizar la transparencia y facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Allí se visualizan los distintos sistemas que integran el centro y se enumeran cuestiones referidas a información general ambiental integrada, informes del estado del ambiente e información sobre cambio climático, residuos, entre otros. Como observación de lo publicado se verifica en algunos casos desactualización de la información publicada. Como ejemplo se puede tomar el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, cuya última actualización de datos es de 2021<sup>5</sup>, o bien el Informe Anual Ambiental, ya que la última edición publicada refiere al año 2022<sup>6</sup>.

## **Ley 25.831 de Régimen de Acceso a la Información Pública Ambiental**

La ley define en su artículo 2 a la información ambiental como

toda aquella que se encuentre 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

4. De conformidad con el Mapa del Estado actualmente se retrocedió en su rango ministerial al establecer la cartera de ambiente como Subsecretaría de Ambiente, dependiente de la Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes, en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

5. Para más información, visitar: <https://inventariogei.ambiente.gob.ar/>

6. Para más información, visitar: <https://informe.ambiente.gob.ar/>

los afecten o puedan afectarlos significativamente; y b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

Es la primera y única ley vigente a nivel nacional que regula tanto los aspectos sustantivos como procedimentales, y en armonía con lo establecido por la LGA, asegura el derecho de toda persona a acceder a esta información de manera libre y gratuita.

Entre los elementos destacables de la norma se resalta la delimitación precisa de los sujetos obligados a proporcionar la información, es decir, el Estado en sus diversos niveles de gobierno (Nación, provincias, municipios y Ciudad Autónoma de Buenos Aires), los organismos autárquicos y/o descentralizados y las empresas que tengan a su cargo la prestación de un servicio público.

A ello se suma el establecimiento de un procedimiento específico con plazos claramente definidos que ayuda a evitar la discrecionalidad en la concesión de la información solicitada y brinda seguridad jurídica en el cumplimiento del derecho tanto en la esfera administrativa como judicial. En su texto se establece un plazo de 30 días hábiles dentro del cual los sujetos obligados deberán responder a los pedidos de acceso a la información.

En este contexto, el acceso a la información solicitada es de carácter gratuito, a excepción de los gastos vinculados con los recursos utilizados para la entrega de la información. En tal sentido, aclara en su artículo 3 que los montos que cada organismo establezca para solventar los recursos utilizados para la entrega de la información no podrán implicar un menoscabo al ejercicio del derecho conferido. Se destaca en esta línea que no resulta necesario acreditar razones, intereses o exigencias formales para la presentación de una solicitud y el respectivo acceso a dicha información.

Como todo derecho, no es absoluto, existe una determinación taxativa y limitada de las excepciones que restringen el libre acceso a la información. En ellas encontramos la información que pueda afectar la defensa nacional, las relaciones internacionales o la que fuera clasificada como secreta por las leyes vigentes. Este criterio es extensivo a la información que se encuentre sujeta a procesos judiciales, o que pueda afectar el secreto comercial, industrial, la propiedad intelectual o la confidencialidad de datos de las personas, entre otras razones. En estos casos, deberá ser provista la porción de la información que no se encuentre comprendida por las excepciones. La denegatoria podrá ser total o parcial y deberá ser efectuada mediante la emisión de un acto fundado y, en el caso de los organismos públicos, deberá contener, además, los requisitos de razonabilidad previstos para los actos administrativos.

Además del régimen sancionatorio a los funcionarios públicos que entorpezcan en el ejercicio del derecho, la norma posibilita el acceso a la justicia con carácter sumarísimo<sup>7</sup>.

## Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública

El 14 de septiembre de 2016, el Congreso Nacional aprobó la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Esta normativa se convirtió en la primera de alcance federal destinada a garantizar el ejercicio de este derecho en todas las entidades públicas de los tres poderes del Estado nacional. Además, incluye a las organizaciones privadas —con o sin fines de lucro— que reciben fondos del Estado, obligándolas a rendir cuentas sobre la utilización de esos recursos.

Como antecedentes parlamentarios, en 2003, gracias al impulso de periodistas, representantes de la academia, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, un proyecto para regular el acceso a la información llegó al Congreso. Sin embargo, no logró superar la media sanción y perdió estado parlamentario. Idéntica situación se repitió en 2010.

La aprobación definitiva de esta ley representó un avance significativo en comparación con la situación anterior, cuando solo existía el mencionado decreto del PEN de 2003, que establecía las pautas para acceder a la información en manos de dependencias del Ejecutivo. En este contexto, la promulgación de una ley nacional fue la culminación de una demanda sostenida durante más de una década por organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y asociaciones de periodistas, entre otros grupos.

Sin perjuicio de ello, no podemos dejar de mencionar que, aunque la norma amplió hasta el Congreso y al Poder Judicial la obligación de brindar información e incluyó a algunas entidades privadas previamente excluidas, eliminó la obligación para las empresas privadas que exploten bienes de dominio público, como recursos naturales (metales e hidrocarburos), limitándola únicamente a aquellas que pres-ten servicios públicos. Asimismo, la cantidad de excepciones creadas, así como la forma genérica en que están redactadas algunas de ellas, logra que a pesar de las declaraciones de sus promotores sobre la transparencia y el control ciudadano, esta ley devenga en una garantía del secreto (Cané, 2019). En particular, el inciso M del artículo 8 “Información correspondiente a una sociedad anónima sujeta al régimen de oferta pública”, excepción que no fue explicada ni fundada y que solo se incorporó para sustraer a YPF de la obligación que la Corte Suprema

7. Procedimiento que se encuentra específicamente regulado a nivel nacional por el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Nación (a nivel provincial, regirá el proceso sumarísimo previsto o que se establezca a tal fin reglamentariamente, por remisión de la propia ley). La característica principal de los procesos sumarísimos es la simplicidad y brevedad de las etapas procesales, sin que ello implique, en principio, limitación respecto del marco del debate y el decisorio a dictarse al respecto.

de Justicia de la Nación en el caso “Giustiniani”<sup>8</sup> le había reconocido, a efectos de mantener en secreto las decisiones públicas que se ejecutan a través de la empresa. Recomendamos ver el Fallo “Fundación Ambiente y Recursos Naturales C/ YPF SA S/ Varios” (CAF 064727/2018).

La regulación adoptó, en forma de principios generales, estándares internacionales relativos al alcance del derecho de acceso a la información controlada por el Estado, así como las condiciones necesarias para limitar legítimamente el ejercicio de esta facultad.

Ya en su artículo 1, la ley establece como objetivos principales promover la participación ciudadana y la transparencia en la gestión del Estado, además de garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, entendido como la posibilidad de cualquier persona de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente los datos bajo la custodia de los sujetos obligados, es decir, los responsables de cumplir con lo establecido, con las únicas limitaciones y excepciones fijadas por la normativa.

Para ello, la ley se fundamenta en 15 principios esenciales: presunción de publicidad, transparencia y máxima divulgación, informalismo, máximo acceso, apertura, disociación, no discriminación, máxima premura, gratuidad, control, responsabilidad, alcance limitado de las excepciones, *in dubio pro petitor*, facilitación y buena fe.

La ley también creó la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP), un ente autárquico que opera bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. La misión de la AAIP es garantizar el ejercicio efectivo del derecho tutelado, asegurar el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos por la normativa, promover medidas de transparencia activa y actuar como autoridad de aplicación de la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales.

Para una esquematización práctica los pedidos de información pueden realizarse por escrito o por medios electrónicos y deben presentarse ante el sujeto obligado que posea, o se presuma que posee, la información solicitada. Junto con ello se debe presentar una descripción clara de lo que se busca, cuyos únicos requisitos formales son la identidad y los datos de contacto del solicitante. En cuanto a los costos, la ley establece que el acceso a la información es gratuito.

A nivel del Estado nacional existe la posibilidad de presentación a través de la plataforma de Trámites a Distancia<sup>9</sup>, herramienta que facilita la presentación de los pedidos, aun cuando el organismo consultado no figura como opción ya que se puede direccionar directamente a la AAIP. Esta opción es accesible desde el extranjero, función que facilita búsquedas e investigaciones desde el exterior para aquellas personas interesadas.

8. Giustiniani Rubén H. c/ YPF S.A. s/ amparo por mora.

9. Para más información, visitar: <https://tramitesadistancia.gob.ar/#/inicio>

En cuanto a las respuestas, deben ser proporcionadas en un plazo no mayor de 15 días hábiles, prorrogables excepcionalmente y con motivos fundados por el mismo período de tiempo. La información debe ser entregada de manera completa, y si un documento contiene información cuyo acceso está parcialmente limitado, esta debe ser tachada y el resto de lo solicitado —que sea de carácter público— debe ser suministrado con el dictado del acto administrativo correspondiente que así lo establezca.

Si la información solicitada no está en poder del sujeto interpelado, este debe remitir la solicitud en un plazo máximo de cinco días a quien posea los datos, si lo sabe, o en su defecto, a la Agencia de Acceso a la Información Pública.

No es necesario justificar el motivo ni el propósito de la solicitud. El criterio de legitimación activa establece que cualquier persona humana o jurídica, pública o privada tiene derecho a pedir y recibir esta información sin que se le pueda exigir que dé motivos, acredite derecho subjetivo o interés legítimo, o cuente con patrocinio letrado.

## **Decreto 780/2024: reglamentos que obstaculizan el ejercicio del derecho**

Con la publicación en agosto de 2024 del Decreto 780 se complementa al Decreto 206/2017 que reglamentaba la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública, tomando algunos artículos que carecían de reglamentación y modificando otros.

Esta nueva norma excede las facultades reglamentarias que la Constitución Nacional en el inciso 2 del artículo 99 le otorga al Poder Ejecutivo, alterando la literalidad y finalidad de la ley y, por ende, del derecho humano a acceder a la información. De este modo, se constituye en un retroceso en la materia.

Algunos ejemplos son:

- La extensión del principio de “buena fe” a los peticionantes de información.
- La innovación normativa de relacionar el ejercicio de este derecho humano con la noción de “abuso del derecho” —instituto jurídico del derecho civil—.
- La limitación del concepto que la propia ley contempla para “información pública” por la negativa, indicando que los datos de naturaleza privada o que carezcan de un interés público comprometido no se entenderán como públicos.
- La limitación similar que se registra con el concepto de “documento”, que restringe el concepto de la propia ley (“todo registro”) al excluir “las deliberaciones preparatorias y papeles de trabajo, o el examen preliminar de un asunto”.

- la modificación de las funciones de los responsables de acceso a la información previstas en el artículo 31 de la ley, que habilita a clasificar los pedidos de información y a agruparlos para una tramitación conjunta a fin de brindar una respuesta unificada. También otorga la capacidad de “adoptar medidas necesarias para garantizar el acceso a la información” ante supuestos casos de “mala fe” por parte del peticionante.

Estas limitaciones son la causa de que el decreto logre un fin contrario al que deben perseguir las normas en materia de acceso a la información, que es robustecer y efectivizar el ejercicio del derecho humano de acceso a la información. En ese sentido, se restringen los principios establecidos en la Ley de Acceso a la Información Pública y en el Acuerdo de Escazú, se amplían de manera discrecional las facultades de los funcionarios públicos para determinar qué tipo de información se brinda y cuál no, se invierte el sistema de obligaciones establecido en la ley al extender las responsabilidades a quienes solicitan información y se amenaza con aplicar sanciones a quienes peticionan de manera reiterada información. El decreto, además, les arroga facultades judiciales a los funcionarios públicos para determinar quiénes, cuándo y cómo violan el principio de buena fe, y de ese modo vulnera radicalmente los principios de máxima publicidad de los actos de gobierno, no discriminación y libre ejercicio del derecho de acceso a la información.

## Ejercicio del derecho de acceso a la información: una guía orientativa

A continuación, en la búsqueda de condensar la mayor cantidad posible de información, se presentan tablas que pueden ser de utilidad para las personas interesadas en el ejercicio del derecho, y que sirven como un digesto normativo en aquella materia que respecta al derecho de acceso a la información.

Allí se puede encontrar una referencia por jurisdicción (Nación, provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en relación a la normativa aplicable al acceso a la información, acceso a la información ambiental, normativa de audiencia pública y normativa relacionada con la presentación de recursos de amparo.

**TABLA 1.** Digesto normativo federal sobre acceso a la información pública, participación ciudadana y acción de amparo

| Jurisdicción | Normativa de acceso a la información | Normativa de acceso a la información ambiental | Normativa de audiencia pública | Normativa de amparo           |
|--------------|--------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| Nación       | Ley 27.275                           | Ley 25.831                                     | Decreto 1172/03 Anexo II       | Ley 16.986 - Acción de amparo |
| Buenos Aires | Ley 12.475 - Decreto 2549            | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal | Ley 13.596                     | Ley 13.928 - Acción de amparo |

| Jurisdicción | Normativa de acceso a la información                           | Normativa de acceso a la información ambiental          | Normativa de audiencia pública                           | Normativa de amparo                                                                                 |
|--------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| CABA         | Ley 104                                                        | Ley 303                                                 | Ley 6629 - 2023                                          | Ley 2145 - Acción de amparo                                                                         |
| Catamarca    | Ley 5336 - Decreto 2089                                        | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          | Ley 5318                                                 | Ley 5034 - Amparo judicial de intereses difusos o derechos colectivos                               |
| Chaco        | Ley 1774-B                                                     | Ley 7330                                                | Ley 4654                                                 | Ley 877 - Acción de amparo                                                                          |
| Chubut       | Ley 156                                                        | Ley XI-35 Título I: Código Ambiental Provincial, art. 9 | Ley V 165                                                | Ley V 84 - Reglamentación del recurso de amparo                                                     |
| Córdoba      | Ley 8803                                                       | Ley 10.208                                              | -                                                        | Ley 4915 - Acción de amparo                                                                         |
| Corrientes   | Ley 5834                                                       | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          | Ley 5982                                                 | Ley 2903 Acción de amparo y Ley 5676 de Procedimientos constitucionales                             |
| Entre Ríos   | Decreto 1169/05                                                | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          | Ley 10.529                                               | Ley 8369 y Ley 1074 de Procedimiento de amparo                                                      |
| Formosa      | -                                                              | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          | -                                                        | Decreto ley 749 - Acción de amparo                                                                  |
| Jujuy        | Ley 5886                                                       | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          |                                                          | Ley 6108 - Amparo ambiental                                                                         |
| La Pampa     | -                                                              | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          |                                                          | Ley 1352 de Régimen de procedimientos para el amparo de los intereses difusos o derechos colectivos |
| La Rioja     | Ley 10.119                                                     | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          |                                                          | Ley 1575, art. 379                                                                                  |
| Mendoza      | Ley 9070 de Acceso a la Información Pública                    | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          | Resolución 109/96 MAOP - Reglamento de Audiencia Pública | Ley 6504 (Modifica Decreto ley 2589/75) - Acción de amparo                                          |
| Misiones     | Ley 58 - Rama IV - Ley de Acceso a la Información Pública      | Ley 81 - Rama XVI de Información ambiental              | No cuenta con regulación procesal                        | Ley 2 - Rama XII - Acción de amparo                                                                 |
| Neuquén      | Ley 3044 - Mecanismos de accesos a la información pública      | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          | No cuenta con regulación procesal                        | Ley 1981 - Acción de amparo                                                                         |
| Río Negro    | Ley 1829                                                       | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          | Ley K 3132                                               | Ley 2779 - Amparo de intereses difusos y colectivos                                                 |
| Salta        | Decreto 1574/02 y Ley 8.173 - Adhiere a la Ley nacional 27.275 | Ley 7070 cap. VI, art. 6 y 7                            | Ley 7070, art. 49                                        | Ley 6224 - Acción de amparo                                                                         |
| San Juan     | No cuenta con regulación procesal                              | Ley 25.831 - No cuenta con regulación procesal          | No cuenta con regulación procesal                        | Ley 6006 - Protección de intereses difusos y derechos colectivos - amparo                           |
| San Luis     | Ley V-0924 y Decreto 5063/2016                                 | Ley V-0924                                              | Ley IX-0876-2013                                         | Ley IV - 0090 - Acción de amparo                                                                    |

| Jurisdicción        | Normativa de acceso a la información   | Normativa de acceso a la información ambiental | Normativa de audiencia pública                                                                                             | Normativa de amparo                       |
|---------------------|----------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Santa Cruz          | Ley 3540                               | Ley 25.831 – No cuenta con regulación procesal | Decreto 2386 Anexo XIII                                                                                                    | Ley 1117 – Acción de amparo               |
| Santa Fe            | Decreto 0692/2009<br>Decreto 1774/2009 | Ley 25.831 – No cuenta con regulación procesal | Art. 12 y 13 y Ley 11.717<br><br>Decreto 3209/2016 – Régimen de Audiencias Públicas para el Sector de la Energía eléctrica | Ley 10.456 – Acción de amparo             |
| Santiago del Estero | Ley 6753                               | Ley 25.831 – No cuenta con regulación procesal | Ley 6722                                                                                                                   | Ley 6296 – Acción de amparo               |
| Tierra del Fuego    | Ley 653                                | Ley 25.831 – No cuenta con regulación procesal | Resolución 415/18                                                                                                          | Ley 1496 – Ley de Acción de Amparo        |
| Tucumán             | No cuenta con regulación procesal      | Ley 25.831 – No cuenta con regulación procesal | Ordenanza 3395                                                                                                             | Ley 6944 – Código procesal constitucional |

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por páginas del Portal Nacional de Transparencia, Boletín Oficial, y sitios oficiales gubernamentales.

Por su parte, en la Tabla 2 se presenta una guía orientativa respecto a cada jurisdicción en la que se detalla la normativa para ejercer el derecho tanto en materia general como ambiental, se indican los plazos de respuesta, las vías de reclamo y la información sobre la forma de presentación de los pedidos —incluyendo, en algunos casos, los contactos a los que accede el autor en base a su experiencia profesional y a un relevamiento *online*— y, finalmente, se identifica el sistema de información ambiental disponible.

**TABLA 2.** Guía normativa federal para el ejercicio del derecho de acceso a la información

| Jurisdicción                                            | Plazos de respuesta (en días) | Vías de reclamo                         | Lugar de presentación del pedido de información                                                                                                                                                                                                                                                | Sistema de información ambiental           |
|---------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
| Nación: LAIP Ley 27.275                                 | 15+15                         | Reclamo ante la AAIP o amparo           | Sistema TAD y Link AAIP                                                                                                                                                                                                                                                                        | Sistema integrado de información ambiental |
| Nación, provincias, CABA y municipios: LAIPA Ley 25.831 | 30                            | Vía judicial directa sumarísima         | <a href="https://www.argentina.gob.ar/solicitar-informacion-publica-ambiental">https://www.argentina.gob.ar/solicitar-informacion-publica-ambiental</a>                                                                                                                                        | Información pública                        |
| Buenos Aires: Ley 12.475                                | 8+10                          | Amparo o <i>habeas data</i>             | No hay información                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                            |
| CABA: Ley 104                                           | 15+10                         | Amparo o reclamo ante el órgano garante | AIP y de manera presencial en las mesas habilitadas<br><br><a href="https://buenosaires.gob.ar/legalytecnica/las-vias-para-ingresar-un-pedido-de-acceso-la-informacion-publica">https://buenosaires.gob.ar/legalytecnica/las-vias-para-ingresar-un-pedido-de-acceso-la-informacion-publica</a> |                                            |

| Jurisdicción                         | Plazos de respuesta (en días)                                                                | Vías de reclamo                                                          | Lugar de presentación del pedido de información                                                                                                                                                                     | Sistema de información ambiental               |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| CABA: Ley 303                        | 15 (información en poder de la autoridad de aplicación) o 30 (en poder de terceros) +15      |                                                                          |                                                                                                                                                                                                                     |                                                |
| Catamarca: Ley 5336                  | 30+15                                                                                        | Recurso contencioso                                                      | Solicitud de información pública                                                                                                                                                                                    | Normativa ambiental                            |
| Chaco: Ley 6431 y Ley 7847           | 15+15                                                                                        | Reclamo ante Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Provincia | Se permite solicitar información pública accediendo a Gobierno Abierto/ Acceso a la Información Pública - Ley 2486 A, a través de Tu Gobierno Digital, en la sección "Mis Trámites"                                 | Sistema de información ambiental               |
| Chubut: Ley I - 156 (antes Ley 3764) | 10                                                                                           | Amparo judicial conforme Ley V - 84                                      | Según el art. 2 del decreto 486/93, todo pedido de información debe realizarse ante el ex-Ministerio de Coordinación de Gabinete, actual Secretaría General de Gobierno (secretariageneraldegobierno@chubut.gov.ar) | Sistema Provincial de Información Ambiental    |
| Córdoba: Ley 8803                    | 10+10                                                                                        | Acción de amparo por mora de la Administración.                          | secretariadeambiente@cba.gov.ar                                                                                                                                                                                     | Normativa ambiental                            |
| Corrientes: ambiental, Ley 5533      | 15 (autoridad de aplicación) o 30 (terceros) + 15                                            | Amparo o <i>habeas data</i>                                              | Instituto Correntino del Agua y del Ambiente. Formulario de alta de usuario                                                                                                                                         |                                                |
| Corrientes: pública, Ley 5834        | 30 (+30 optativo)                                                                            | Amparo o <i>habeas data</i>                                              | Vía formulario de contacto <i>online</i>                                                                                                                                                                            |                                                |
| Entre Ríos: Ley 1169/2005            | 10+10                                                                                        | Recursos administrativos                                                 |                                                                                                                                                                                                                     |                                                |
| Formosa                              | No hay información                                                                           | No hay información                                                       | No hay información                                                                                                                                                                                                  | No hay información                             |
| Jujuy: Ley 5886                      | 15+5                                                                                         | Amparo por mora                                                          |                                                                                                                                                                                                                     |                                                |
| La Pampa                             | No hay información                                                                           | No hay información                                                       | No hay información                                                                                                                                                                                                  | No hay información                             |
| La Rioja: Ley 10.119                 | 15+15 hábiles                                                                                | Recursos administrativos                                                 |                                                                                                                                                                                                                     |                                                |
| Mendoza: Ley 9070                    | 15+15                                                                                        | Recurso por incumplimiento ante la Autoridad de Aplicación               | Link AIP                                                                                                                                                                                                            | Sistema de Información Ambiental y Territorial |
| Misiones: Ley IV - 58                | 10+10                                                                                        | Acción de acceso a la información pública                                | A través de la Subsecretaría de Seguridad y Justicia, dependiente del Ministerio de Gobierno                                                                                                                        |                                                |
| Misiones: Ley XVI 81                 | 15 (información en poder de la Autoridad de Aplicación) o 30 (en poder de terceros) +15 o 30 |                                                                          | A través de Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables y Turismo                                                                                                                                        |                                                |

| Jurisdicción                                        | Plazos de respuesta (en días) | Vías de reclamo                                                                                                | Lugar de presentación del pedido de información                                                                             | Sistema de información ambiental                                                                 |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Neuquén: Ley 3044                                   | 15+15                         | Pronto despacho y vía judicial                                                                                 | Vía correo electrónico: asesoriageneraldegobierno2016@gmail.com y despachojeftgabinete@neuquen.gov.ar                       |                                                                                                  |
| Río Negro: Ley 1829                                 | No hay información            | Mandamiento de ejecución (art. 44 de la Constitución provincial)                                               | No hay información                                                                                                          |                                                                                                  |
| Salta: Ley 1574/02                                  | 30                            | No hay información                                                                                             | De manera presencial o vía correo a la Secretaría General de Gobernación: estadoabierto@salta.gob.ar                        |                                                                                                  |
| Salta: Ley 8173 (adhieren a la Ley nacional 27.275) | 15+15                         | Amparo o reclamo administrativo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o el órgano que corresponda |                                                                                                                             |                                                                                                  |
| San Juan                                            | No hay información            | No hay información                                                                                             | Secretaría General de la Gobernación, Subsecretaría de Información Pública: tramite@sanjuan.gob.ar o Formulario de Consulta | No implementado. Ley 1800 de Creación del Observatorio Ambiental                                 |
| San Luis: Ley V-0924                                | 10+10 hábiles                 | Pronto despacho acción de amparo (art. 19 y 20 - Ley IV-0090-2004)                                             | información@sanluis.gov.ar                                                                                                  | Secretaría de Estado de Ambiente                                                                 |
| Santa Cruz: Ley 3540                                | 10+10                         | Acción de amparo                                                                                               | Secretaría de Estado de Ambiente secretaria.ambiente@santacruz.gob.ar                                                       | No hay información                                                                               |
| Santa Fe: Ley 0692/09                               | 20+10                         | Vía administrativa o judicial                                                                                  | Gobierno de Santa Fe Solicitud de acceso a la información pública                                                           | Gobierno de Santa Fe Ambiente y Cambio Climático                                                 |
| Santiago del Estero: Ley 6753                       | 20+10                         | No hay información                                                                                             | Contacto Gobierno de Santiago del Estero comunicaciones@sde.gob.ar                                                          | No hay información                                                                               |
| Tierra del Fuego: Ley 653                           | 10+10                         | Acción de amparo por mora                                                                                      | No hay información                                                                                                          | No hay información                                                                               |
| Tucumán                                             | No hay información            | No hay información                                                                                             | No hay información                                                                                                          | Sistema Integral de Gestión Medio Ambiental Tucumán datos no públicos, pero dan mail de contacto |

Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por páginas del Portal Nacional de Transparencia, Boletín Oficial, y sitios oficiales gubernamentales.

Nota: Los datos incorporados en ambas tablas están bajo constantes modificaciones, razón por la cual algunos pueden encontrarse desactualizados en virtud de los cambios de gobierno o de estructuras organizativas administrativas.

## → AGRADECIMIENTO

Esta información surge de un trabajo realizado por la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental en el marco del convenio entre la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en la cual se brinda asesoramiento jurídico gratuito a personas y comunidades afectadas por problemas ambientales, priorizando especialmente a quienes ven vulnerado o dificultado el acceso a la justicia para la defensa de su derecho a un ambiente sano. En ese marco, la Clínica patrocina casos judiciales, da asesoramiento extrajudicial y acompaña reclamos administrativos, entre otras actividades. En este caso particular se agradece especialmente por la participación de los alumnos y tutores que realizaron la actividad de relevamiento de la información aquí expuesta.

## UN ANÁLISIS DEL EJERCICIO PRÁCTICO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: EVALUACIÓN DEL PERÍODO 2022-2023

Desde la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)<sup>10</sup> se busca promover el desarrollo sostenible a través de la política, el derecho y la organización institucional de la sociedad. Para ello, se fomenta la construcción de consensos para la concepción de políticas públicas y privadas.

En ese contexto, la presentación de un pedido de acceso a la información ante quienes se encuentran encargados de la toma de decisiones, tanto en el sector público como privado, se convierte en la primera alternativa a explorar para empoderar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones. De este modo se amplían los espacios de participación social y se le brinda mayor protagonismo a la sociedad. Esto fundamenta el trabajo de colaboración y apoyo a educadores, pueblos indígenas, comunidades locales y grupos en situación de vulnerabilidad que llevamos adelante desde FARN.

Entendemos que el derecho de acceso a la información pública contribuye al ejercicio de otras facultades, porque brinda una herramienta para garantizar múltiples derechos —tales como los de ambiente, salud, educación, etc.— que son indispensables para la intervención en los procesos políticos y civiles.

Es por ello que, a través del área de Legales, se le brinda colaboración al resto de las áreas de FARN —Biodiversidad, Política Climática, Política Ambiental, Investigación— y también a la sociedad civil (público en general) que se acerca para desarrollar un ejercicio más acabado del derecho de acceso a la información.

A ello se suma el asesoramiento jurídico gratuito que se da a partir de 2006 en el marco de la Clínica Jurídica a través de un convenio con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, específicamente con el departamento de práctica profesional. Allí se ofrece asesoramiento jurídico gratuito para reclamos relacionados con problemáticas socioambientales por parte de estudiantes de derecho

10. Para más información visitar: <https://farn.org.ar/quienes-somos/>

próximos a recibirse, organizados en cuatro grupos de entre cuatro y cinco personas que son tutoradas por un profesional.

En el anexo que se ofrece al final de este capítulo se presenta un análisis complementario sobre la percepción de calidad de todos los pedidos de información vinculada a incidencia climática y/o asuntos de conservación y biodiversidad tramitados por el equipo de FARN.

## **Pedidos de información bajo revisión V.A.R. (Verde, Amarillo, Rojo)**

Se utilizó una semaforización para efectuar el análisis de los pedidos siguiendo las categorías Verde, Amarillo y Rojo para clasificar cada uno de los trámites de acceso a la información realizados bajo determinados parámetros. Algunos de ellos son:

- Si se respondió o no.
- Si se respondió en tiempo.
- Si la respuesta fue parcial o completa.
- La relación entre la cantidad de puntos solicitados y respondidos.

A modo de ejemplo se presentan algunas de las posibilidades o combinaciones: si no se respondió, la categorización del semáforo es "Rojo". En cambio, si se respondió pero no se hizo en tiempo, la clasificación es "Amarillo". Si se da la combinación de respuesta tardía y respuesta incompleta (en una relación despareja entre puntos solicitados y respondidos) el resultado será una clasificación de semáforo "Rojo". En tanto que si encontramos una respuesta a tiempo, pero de manera incompleta, estaremos ante una posibilidad de "Amarillo" o "Rojo" de acuerdo a la cantidad de puntos de respuesta faltantes. Por el contrario, ante escenarios donde se responde en tiempo y forma a la mayor cantidad de puntos solicitados (o preguntas centrales), la clasificación de semáforo será "Verde".

### **Análisis y observaciones del total de trámites**

En cuanto a los pedidos analizados se ha relevado un universo de 73 pedidos entre 2022 y 2023 tramitados a nombre de FARN. No se han considerado otros para los cuales se ha colaborado pero fueron presentados por otras organizaciones o por personas particulares, dado que resulta imposible realizar el seguimiento.

De la cantidad analizada se han registrado un total de 52 pedidos en el ámbito del Estado nacional y 21 en el ámbito provincial/CABA. Los principales organismos consultados a nivel nacional son el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo

Sostenible, la Secretaría de Energía del Ministerio de Economía, el Ministerio de Economía y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), entre otros. A nivel provincial se destacan presentaciones ante las provincias de Buenos Aires, Chubut, Río Negro, Neuquén, Salta y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Del total de pedidos solo en tres oportunidades no se recibió ningún tipo de respuesta (dos correspondientes a la provincia de Río Negro y uno al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la esfera nacional). En un solo caso se inició un reclamo ante la autoridad de aplicación de CABA (Órgano Garante del Derecho de Acceso a la Información) logrando la respuesta que no estaba brindando el organismo en cuestión (la Agencia de Protección Ambiental).

Asimismo, se destaca que en 13 casos el organismo o jurisdicción consultado informó que utilizaría la prórroga contemplada en la normativa (nueve en Nación/ cuatro en provincia/CABA). Un alto porcentaje no cumple con los plazos normativos y excede los días indicados para la respuesta sin informar el motivo de la demora. Este hecho aumenta la cantidad de semáforos con clasificación “Amarilla”. Sin perjuicio de ello, se resalta que los mayores porcentajes de semáforos “Verdes” —respondidos de la manera más acabada posible en el plazo estipulado— corresponden al ámbito nacional. Esto no significa que se comparta en términos de contenido la respuesta, sino que la información brindada ha sido coherente con las consultas realizadas.

A su vez, solo en nueve trámites el organismo consultado derivó al órgano correspondiente que tiene la información o, en su defecto, a la autoridad de aplicación. En relación a este punto se establecen dos hipótesis: la Clínica cuenta con un amplio conocimiento de la organización de los distintos niveles de los Estados y tiene una gran eficiencia en la elaboración de las preguntas, solicitudes y sus destinatarios o bien los agentes de las diferentes administraciones no conocen o se niegan a utilizar este mecanismo contemplado en la normativa. Pareciera ser una mezcla de ambas circunstancias, con mayor predominancia de la segunda hipótesis.

## CONCLUSIONES Y APRENDIZAJE

Finalmente podemos establecer como aprendizaje algunas cuestiones que pueden resultar de utilidad para futuros consultantes:

- Es recomendable navegar por los sitios web de las diferentes organizaciones estatales antes de enviar un pedido de información para disminuir la posibilidad de errar en el destinatario y que la petición solicitada sea dirigida a la autoridad competente.

- En caso de dudas sobre el destinatario se sugiere dirigirse al funcionario del área de mayor jerarquía. Por ejemplo, si surgen dudas acerca de que determinada secretaría sea el área encargada del tema que convoca es preferible dirigir el pedido de información al ministro encargado de esa área.
- También es posible presentarlo al titular del Poder que queramos consultar (o el órgano garante o la autoridad de aplicación de la normativa que nos sea aplicable, de acuerdo al caso) para que se active este mecanismo de derivación intra Estado. Esto fue ratificado en nuestro país en el caso “Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) C/Provincia de Neuquén S/Acción de Amparo” por la Cámara de Apelaciones de Neuquén, proceso N° 10.0571/2021, en el cual el tribunal de segunda instancia sostuvo que

más allá de la existencia de distintas reparticiones que asisten al Poder Ejecutivo provincial —cada una con su ámbito de competencias específico—, frente a la población (individuos y grupos intermedios), el Estado provincial es uno y es éste quien debe responder al pedido de información pública.

- Respecto del formato de preguntas o solicitudes se recomienda ser lo más concreto posible y no incluir dos preguntas o cuestiones en la misma idea. También se sugiere numerar las solicitudes para clarificar a la autoridad competente qué y cuánto es lo que se está solicitando. Esto permitirá un mejor análisis de la respuesta comparando la información obtenida con la solicitada.
- También es saludable revisar la información publicada en los distintos sistemas de información ambiental o de información general. En nuestra experiencia, desde la entrada en vigencia del sistema de la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública en cumplimiento de lo establecido en materia de transparencia activa a nivel del Estado nacional, se encuentra en formato público de libre acceso mucha más información que previo a la sanción de la norma. Esto no quiere decir que el panorama sea ideal, pero se destaca la publicación de cierta información en algunos organismos (por ejemplo, Presupuesto Abierto).

### REPORTE DE PERCEPCIÓN DE CALIDAD

En complemento al análisis de dos años de pedidos de acceso a la información realizados por FARN, se llevó adelante una encuesta para recolectar testimonios de personas que hayan utilizado los sistemas públicos de acceso a información disponibles. El objetivo fue analizar los resultados y elaborar algunas ideas respecto a la percepción general del ejercicio de este derecho.

El presente análisis muestra los principales resultados de las respuestas obtenidas en el marco de la encuesta realizada a personas físicas y jurídicas, incluyendo en su mayoría a organizaciones de la sociedad civil que en el transcurso del último tiempo realizaron pedidos de acceso a la información.

La encuesta se organizó en cinco secciones de acuerdo al siguiente detalle:

- **Sección 1.** Transparencia pasiva o proactiva – Actividad de acceso a la información.
- **Sección 2.** Transparencia pasiva o proactiva – Identificación del nivel gubernamental consultado.
- **Sección 3.** Transparencia pasiva o proactiva – Facilidad y formas de acceso.
- **Sección 4.** Transparencia pasiva o proactiva – Análisis cualitativo del ejercicio del derecho de acceso a la información.
- **Sección 5.** Transparencia activa – Utilización y calidad de la información.

Para incentivar la participación se diseñó un formulario autogestivo anónimo (no solicita información personal ni organizacional de quienes lo completen). De esta manera, se creó un entorno seguro donde las personas se sintieron libres de expresar sus opiniones y experiencias con honestidad, sin temor a represalias o juicios. Esto permitió obtener respuestas sinceras y datos de mayor calidad para el análisis.

Asimismo, se buscó abarcar una integración horizontal y transversal a todos los actores estatales obligados a responder y brindar información pública. A tal fin, se contemplaron en las preguntas los niveles de Estado nacional, provincial y municipal en sus poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Por su parte, se incluyó una opción para casos internacionales y se contempló una casilla de “Otros” para cualquier aclaración que se quisiera introducir por quienes participaron.

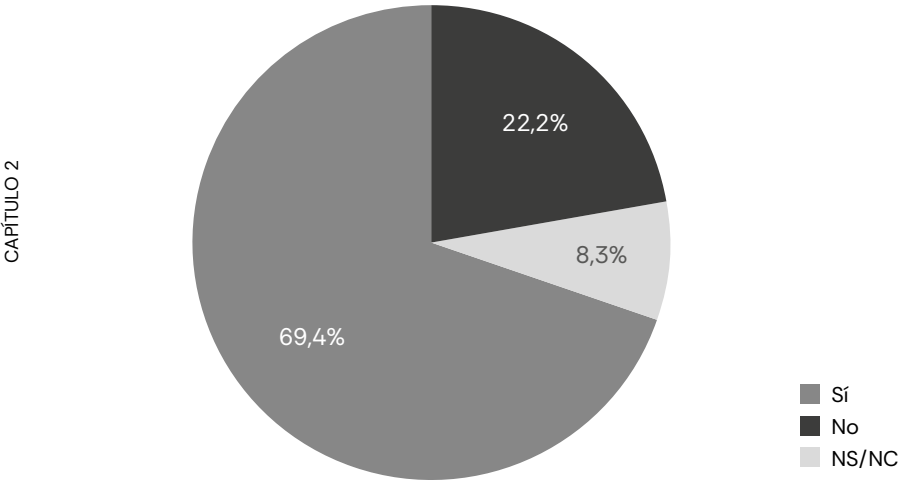
Por último, al final de cada sección se dispuso un espacio para desarrollar las cuestiones u observaciones que se considerase necesario aclarar en base a las respuestas brindadas.

El universo relevado fue de 36 personas que representaban a una organización o participaron a título personal.

### Análisis de las secciones

#### Sección 1. Transparencia pasiva – Actividad de acceso a la información

**PREGUNTA 1.1** ¿Usted o su organización presentaron en los tres años pedidos de acceso a la información?

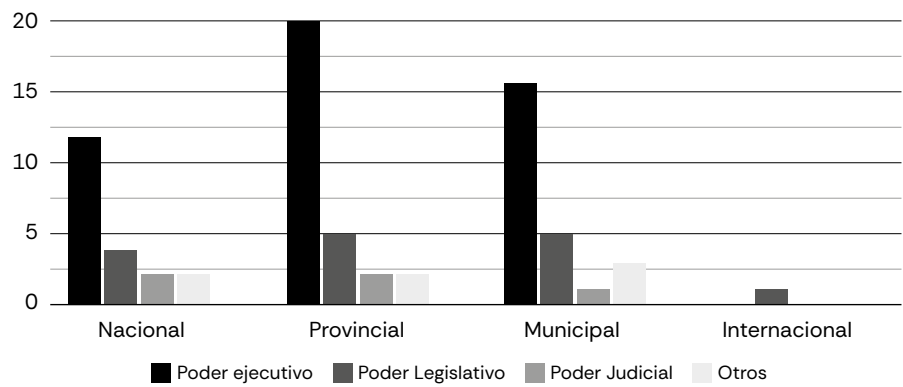


Del total de las encuestas respondidas casi un 70% había tramitado sus pedidos de acceso a la información.

Sección 2. Transparencia pasiva – Identificación del nivel gubernamental consultado

En cuanto a los niveles consultados, se identificaron los siguientes datos en los pedidos realizados.

PREGUNTA 2.1 ¿Cuál fue el nivel consultado?

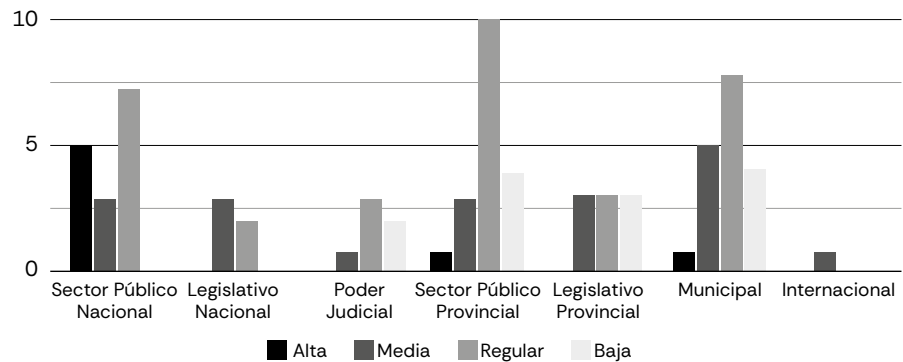


Aquí se observa que en los tres niveles estatales, el principal destinatario de los pedidos de acceso a la información resulta el Poder Ejecutivo. Entendemos que esto se debe a que las organizaciones y personas participantes con las que se compartió la encuesta presentan una predominancia sobre temáticas ambientales y el Poder Ejecutivo es el encargado de llevar adelante la política ambiental a través de sus distintos entes, tanto a nivel nacional como local.

Sección 3. Transparencia pasiva o proactiva – Facilidad y formas de acceso

En relación a la accesibilidad, los resultados fueron los siguientes:

PREGUNTA 3.1 En términos generales ¿cómo calificaría la accesibilidad para presentar su pedido de información? (Complete los niveles en los cuales haya tramitado algún pedido).

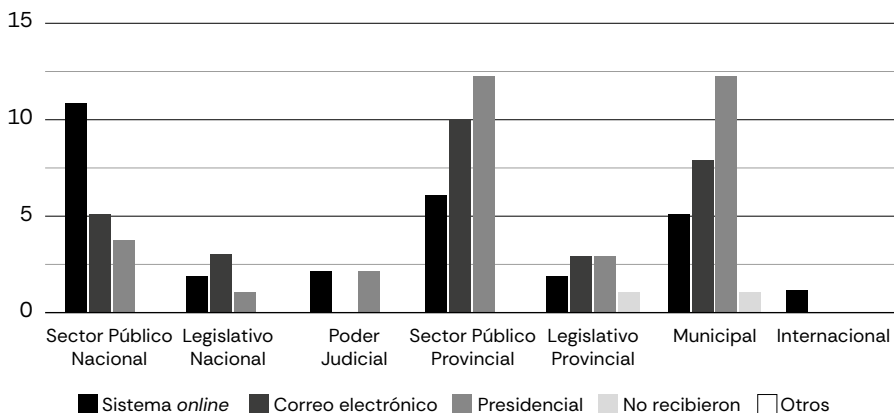


A nivel nacional se observa una percepción de accesibilidad equiparada entre regular y alta. Cuando nos adentramos a niveles subnacionales como las provincias y los municipios la calificación regular toma preponderancia. Estas observaciones corresponden a los poderes ejecutivos.

Al observar los resultados de los poderes legislativos en los tres niveles (nacional, provincial y municipal) se equiparan las percepciones regulares y bajas. Una hipótesis de explicación posible es la imposibilidad de contar con un sistema centralizado de presentación de pedidos de información. Estas observaciones guardan coherencia con el resultado del análisis de los pedidos de información realizados en el apartado titulado “Un análisis del ejercicio práctico del derecho de acceso a la información: evaluación del período 2022-2023” del presente capítulo y la normativa y sistemas identificados en el apartado titulado “Acceso a la información pública, definiciones y análisis normativo”.

El siguiente gráfico de análisis permite corroborar esa hipótesis:

**PREGUNTA 3.2** En cuanto al formato de presentación y respuesta, ¿pudo tramitar la presentación de manera digital o se tuvo que presentar personalmente?



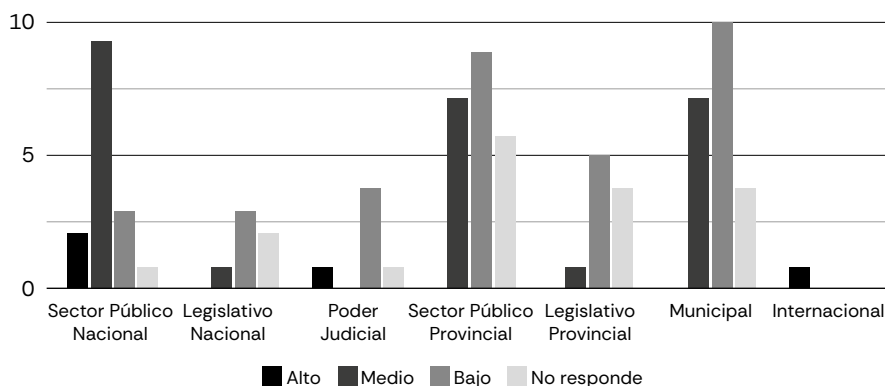
Se visualiza una predominancia del formato *online* a nivel nacional, cuando para el nivel provincial o municipal la presentación presencial o por correos electrónicos es la que marca tendencia. Esto sería una posibilidad de mejora para los niveles subnacionales.

Con respecto a la calidad de las respuestas recibidas, se aprecia que se repiten las tendencias medias a nivel del Ejecutivo nacional, mientras que para el nivel provincial y municipal se observa una predominancia de los niveles bajos por sobre los medios. Esta debilidad se percibe en los tres niveles de gobierno, ya que es difícil que contesten todo lo que se solicita. Como ya se mencionó, hay un trabajo sobre cómo solicitamos la información (de manera clara y específica) pero ello no

exime a las autoridades de su responsabilidad. Ya se ha destacado en el apartado titulado “Un análisis del ejercicio práctico del derecho de acceso a la información: evaluación del período 2022-2023” que las autoridades no derivan, en gran medida, las presentaciones cuando ellas no son las destinatarias de la totalidad o de una parte del pedido. Si de cinco solicitudes solo les corresponden dos, responden esas dos y las demás quedan huérfanas de respuesta. Este es un aspecto importante para trabajar en conjunto con las autoridades a la luz del Acuerdo de Escazú.

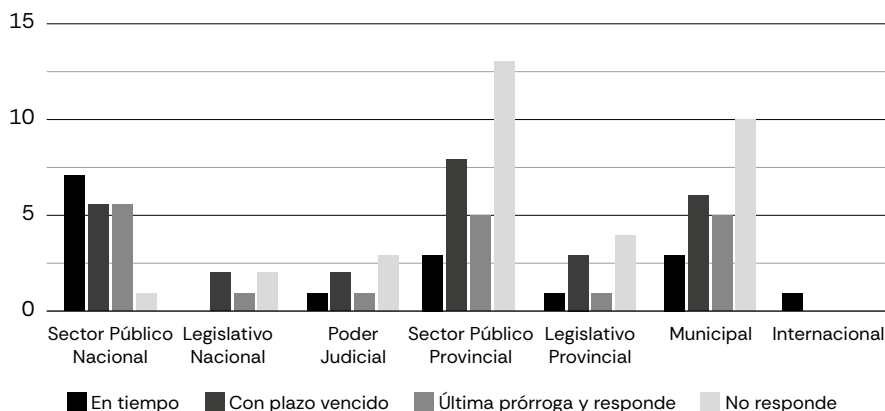
#### Sección 4. Transparencia pasiva o proactiva – Análisis cualitativo del ejercicio del derecho de acceso a la información

**PREGUNTA 4.1** De acuerdo al nivel de respuestas obtenidas por los poderes, organismos y jurisdicciones consultadas, ¿cómo calificaría, en términos generales, el nivel de respuesta a los pedidos realizados?



El siguiente gráfico muestra qué sucede con la percepción en relación al tiempo.

**PREGUNTA 4.2** Respecto al tiempo utilizado para responder, ¿cuál es su experiencia, en términos generales, con el tiempo de respuesta utilizado por el organismo consultado?

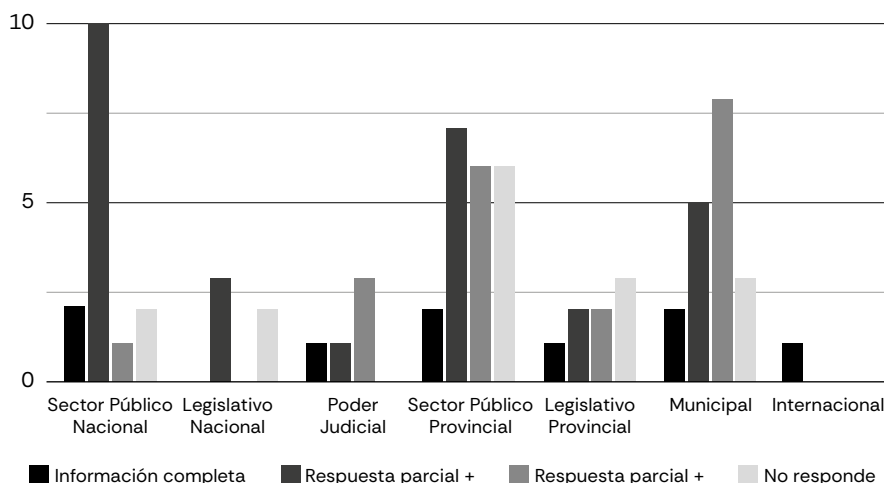


El primer dato llamativo se da en los Ejecutivos de los niveles provincial y municipal, donde predomina la falta de respuesta a nivel general. En la esfera nacional vemos que por una pequeña luz de ventaja se visualizan percepciones a tiempo y en plazo. Sin perjuicio de ello, son altas también las respuestas con plazo vencido o la utilización de prórrogas.

Analizando el nivel legislativo nacional o provincial, la falta de respuesta es lo que la mayoría de los participantes percibe, aunque también se destaca el plazo vencido en las respuestas.

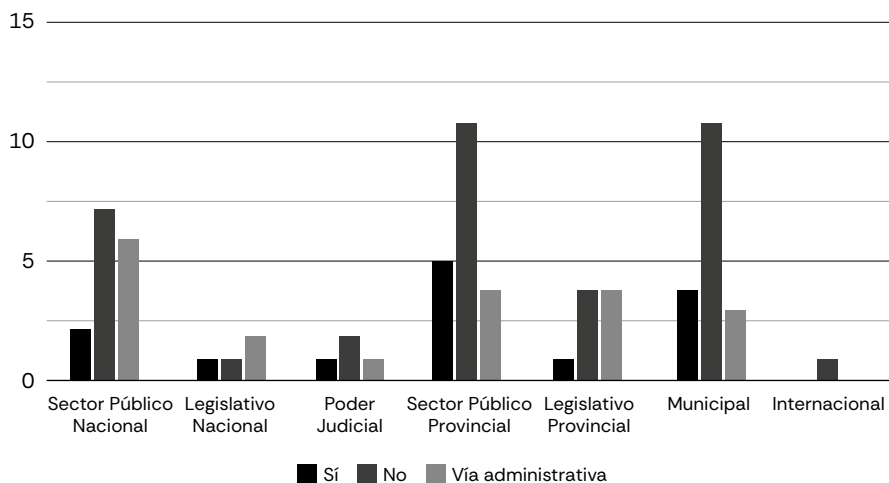
Nuevamente se encuentra coherencia con los pedidos analizados en el apartado titulado “Un análisis del ejercicio práctico del derecho de acceso a la información”. Las respuestas parciales y con plazo vencido son las mayoritarias.

**PREGUNTA 4.3** En términos generales, ¿cuál es su experiencia sobre las respuestas obtenidas en relación a la totalidad de la información solicitada?

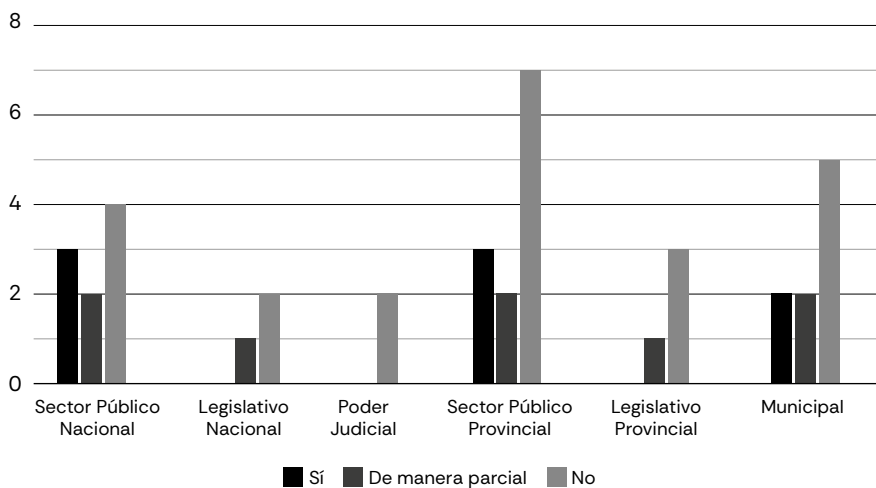


En relación a la calidad de las respuestas recibidas, a nivel Ejecutivo nacional y provincial se percibe una inclinación a respuestas parciales positivas. Con respecto al Poder Judicial la tendencia acompaña a respuestas parciales negativas, situación que se repite a nivel municipal. Frente a esto retomamos los planteos e hipótesis del apartado anterior: ¿preguntamos mal o nos responden parcialmente, dejando huérfanos algunos puntos solicitados?

**PREGUNTA 4.4** ¿Inició acciones judiciales para acceder a la información? ¿Eligió la vía administrativa en caso de existir? (Considere vía administrativa a algún reclamo ante la autoridad de aplicación de la norma de acceso a la información).



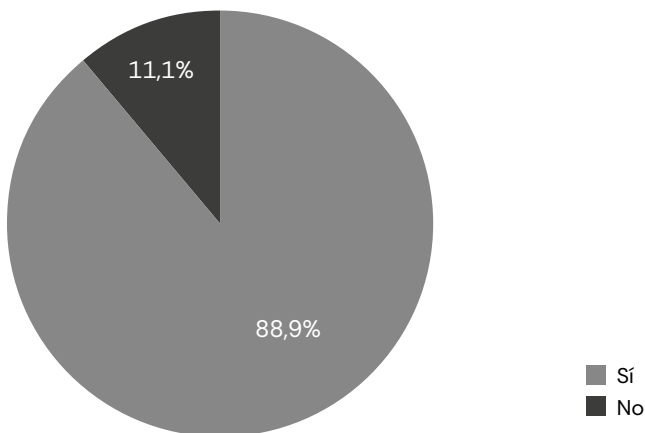
**PREGUNTA 4.4.2** En caso de haber iniciado acciones, ¿brindaron la información durante el proceso?



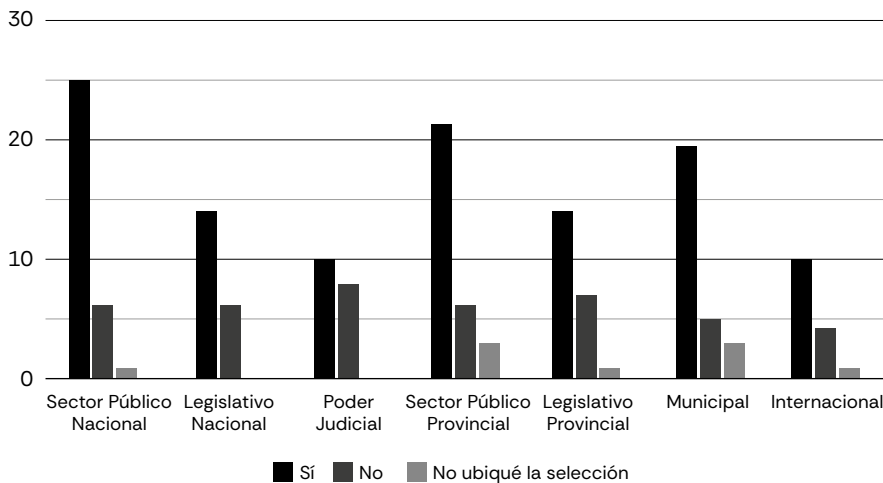
Aquí se observa una baja tendencia a judicializar reclamos o iniciar acciones legales. En la menor cantidad de casos esto trajo aparejado el acceso a la información.

## Sección 5. Transparencia activa. Utilización y calidad de la información

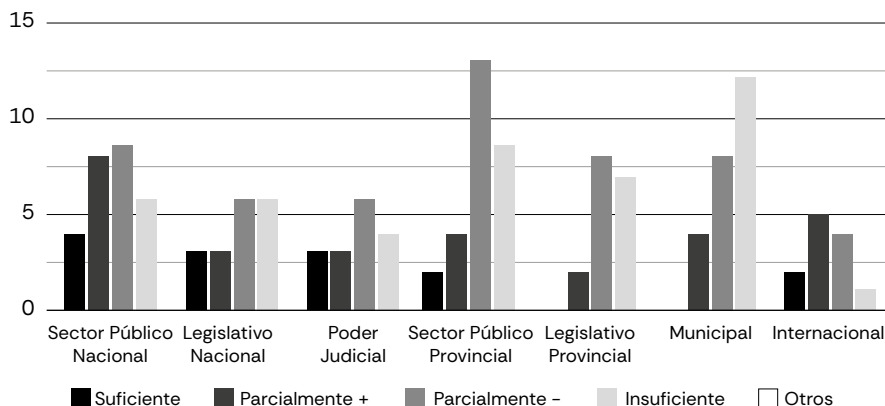
**PREGUNTA 5.1** ¿Tiene conocimiento de la obligación por parte de las autoridades de poner a disposición la información de manera activa, sin necesidad de un requerimiento específico?



**PREGUNTA 5.2** ¿Utiliza o ha ingresado alguna vez a la sección de información de la página web de algún organismo público para consultar?



**PREGUNTA 5.4** ¿Cómo calificaría en términos generales la calidad de la información publicada?



Finalmente, en cuanto a la transparencia activa por parte de las autoridades, hay un conocimiento importante sobre esta obligación; se utilizan los links y accesos a información publicada, pero los resultados esperados de esas búsquedas no son los adecuados. Quizás se deba trabajar en un proceso con participación ciudadana sobre aquellos datos que se considera necesario que se encuentren publicados en los distintos sistemas.

## Bibliografía

Bidart Campos, G. (2001). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. T 1-B, p. 235. Ediar.

Cané, S. (2019). La cláusula YPF de la Ley 27.275: el derecho al secreto. En Informe Ambiental 2019. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

Dromi, R. y Menem, E. (1994). *La Constitución reformada*. Editorial Ciudad Argentina.

Esain, J. A. (2006). Competencias ambientales y Federalismo. La complementariedad maximizante ha llegado a la justicia. *Revista de Derecho Ambiental*, (6). Lexis Nexis.

Gago, M. E., Gómez Zavaglia, T. y Rivas, F. (2016). Federalismo Ambiental: los Recursos Naturales y la Distribución de Competencias Legislativas en la Constitución Nacional Argentina. *Revista Jurídica de la Universidad Aquino, Bolivia*.

Imprenta del Congreso de la Nación (2023). Ley de derecho de acceso a la información pública. Editorial de la Imprenta del Congreso de la Nación.

Nápoli, A. et al. (2006). Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Acceso a la información y participación pública en materia ambiental: actualidad del Principio 10 en la Argentina.

Ospina Celis, D. et al. (coords.) (2024). El acceso a la información ambiental en América Latina y el Caribe: Síntesis de decisiones de órganos garantes y jurisprudencia seleccionada (LC/TS.2024/15). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Sabsay, D. A. y Di Paola, M. E. (2003). La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente. *Anales de Legislación Argentina, Boletín Informativo (Doctrina)*. Ediciones La Ley.

→ CAPÍTULO 3

# MANIFESTACIÓN DEL ARTÍCULO 7 DE ESCAZÚ EN LAS NORMAS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE LA ARGENTINA

Análisis normativo preliminar

Betania González



## Betania González

Licenciada en Gestión Ambiental. Investigadora del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS). Tiene 15 años de experiencia en el desarrollo e implementación de políticas públicas ambientales, incluyendo buenas prácticas en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental. También se ha desempeñado como consultora para el sector privado y público, brindando servicios de evaluación ambiental, planificación de programas y planes de gestión y capacitación. Actualmente trabaja en el desarrollo de herramientas que garanticen resultados positivos en la naturaleza por parte de actividades y proyectos que afectan la biodiversidad.

## INTRODUCCIÓN

Este capítulo presenta un diagnóstico preliminar basado en la revisión normativa sobre los instrumentos de participación pública en el marco de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) a nivel federal, tomando como referencia los lineamientos establecidos en el artículo 7 del 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 (también conocido como Acuerdo de Escazú), al que la Argentina adhirió a través de la Ley 27.566.

Tiene como objetivo sentar las bases de un proceso de análisis y actualización continuo que monitoree la implementación de los lineamientos del Acuerdo en materia de participación pública en las decisiones ambientales referidas a los proyectos de obra o actividades con impactos significativos.

En primera instancia, se analizó el artículo 7 del Acuerdo y se priorizaron los aspectos y herramientas a relevar en la normativa —nacional y local— que agrupen las directivas y los lineamientos definidos en él.

También se enfatizó en un aspecto clave definido en el tratado internacional, que es la participación en tres fases del proceso de decisión: antes, durante y después de la decisión ambiental. De esta forma se encaró el análisis en el marco del ciclo de vida del proyecto, durante el cual la dimensión ambiental está continuamente presente pese a que, por lo general, la normativa de EIA de la Argentina la circunscribe a una sola fase y no la integra en su totalidad.

Es importante reiterar el carácter preliminar de este documento y su necesaria ampliación, dado que la revisión alcanzó normas de mayor jerarquía, como leyes y decretos reglamentarios y, en algunas ocasiones, resoluciones de fácil acceso, sin profundizar en normativas de menor jerarquía, como resoluciones, ordenanzas o disposiciones administrativas que pudieran complementar los procesos participativos en los procedimientos de EIA.

En el mismo sentido, muchos aspectos de la participación pública asociados a la EIA están regulados en otras normas, como las específicas de la audiencia pública, y que no fueron alcanzadas en su totalidad en este análisis.

En materia metodológica se resalta como un importante desafío el ágil acceso digital a las normas específicas, así como a sus versiones más actualizadas, dado que no todas las jurisdicciones las tienen disponibles en sus portales de forma clara y accesible. Por ese motivo se debió recurrir a digestos o boletines oficiales de acceso y revisión compleja. Este punto es clave en los resultados de este informe, así como también es un aspecto a mejorar en el marco del acceso a la información y la participación en igualdad de condiciones.

También se destaca que algunos de los resultados obtenidos difieren de las encuestas realizadas a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) para la elaboración de los diagnósticos de evaluación ambiental impulsados por la autoridad ambiental nacional entre 2018 y 2022. Estas discrepancias refuerzan la necesidad de ampliar el relevamiento normativo hacia niveles inferiores y experiencias de buenas prácticas que no cuenten aún con un marco legal pero que podrían ser referencia de normalización.

## MARCO ANALÍTICO: ARTÍCULO 7 DEL ACUERDO

En septiembre de 2019, a través de la Ley 27.566 la Argentina aprobó 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, que en su artículo 7 establece que las partes deben asegurar la participación del público en los procesos de toma de decisiones ambientales. Tras aprobar dicha ley, la Argentina lo ratificó/adhirió el 21 de enero de 2021. Como lo establecen los requisitos del artículo 22 del Acuerdo, el mismo entró en vigor el 22 de abril de ese mismo año.

El Acuerdo tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia ambiental.

El presente análisis se enfoca en los aspectos de acceso a la información y participación en el marco del procedimiento de EIA, considerando los puntos establecidos

en el artículo 7. Los puntos 1 y 2 de este artículo especifican el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales sobre la base de los marcos normativos vigentes y relativos a autorizaciones ambientales de proyectos y actividades con potencial impacto significativo sobre el ambiente y la salud.

De forma general, se examinó la existencia de un instrumento de participación informada en las normas de EIA de las diferentes jurisdicciones de la Argentina cuando los impactos pudieran tener categoría significativa, la cual está determinada en la Ley 25.675 General del Ambiente (en adelante, LGA), y que exige que se concrete una instancia de consulta o audiencia pública de forma previa a la emisión de la decisión por parte de la autoridad.

Es importante destacar que actualmente una prolífica bibliografía de referencia en la materia coincide en que estas instancias participativas se consideran tardías en relación a una serie de decisiones que se toman en las etapas de evaluación ambiental y de diseño del proyecto. Estos instrumentos, ampliamente difundidos en la normativa local, no suelen ser eficientes para abordar la complejidad social, la cual muchas veces es incluida en los estudios de línea de base con información censal secundaria, careciendo de datos cualitativos propios de metodologías participativas.

De allí la importancia de considerar la participación de los actores interesados y potencialmente afectados en las etapas iniciales de la evaluación ambiental, donde se podrán producir oportunidades de mejoras en el desempeño y la eficiencia del proyecto con medidas ajustadas a las inquietudes y observaciones relevadas, y prever potenciales conflictos si surgen resultados inciertos con respecto a su sostenibilidad.

De igual forma, se destaca la necesidad de contar con un seguimiento participativo en las fases de ejecución de los proyectos autorizados. Un estudio global realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, por su sigla en inglés) (2018), identificó una significativa brecha de implementación e, incluso, la falta de conocimiento sobre los impactos de los proyectos después de que el consentimiento de desarrollo ha sido concedido. En este sentido, desde diferentes organismos internacionales de referencia se vienen desarrollando directrices para el diseño e implementación de planes de seguimiento participativo (IAIA, 2024).

En concordancia, el Acuerdo de Escazú considera la participación del público para la toma de decisiones ambientales como un proceso continuo que consta de tres etapas: previa, simultánea y posterior a la decisión ambiental, y que se detalla en la Figura 1.

**FIGURA 1.** Participación en las diferentes etapas de la decisión ambiental

| Antes                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Durante                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Después                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– Notificar al público y difundir de forma proactiva la información necesaria.</li> <li>– Establecer condiciones propicias para que el público participe.</li> <li>– Realizar esfuerzos para identificar a las personas o los grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>– En el caso de las actividades y los proyectos que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, identificar al público directamente afectado y proporcionar como mínimo determinada información.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales.</li> <li>– Contemplar plazos razonables.</li> <li>– Dar la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados.</li> <li>– Apoyar a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>– Tomar debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– Informar al público de forma proactiva y oportuna sobre la decisión adoptada.</li> <li>– Informar sobre los motivos y fundamentos que sustentan la decisión, así como sobre el modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones.</li> <li>– Hacer que la decisión y sus antecedentes sean públicos y accesibles.</li> <li>– Proporcionar información sobre las acciones administrativas y judiciales pertinentes, y permitir que estas se ejerzan.</li> </ul> |

Fuente: CEPAL, 2018.

Bajo este marco, se examinaron instrumentos de participación pública en las diferentes etapas de la evaluación ambiental del ciclo de proyecto, considerando la participación desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisión ambiental, también llamada participación temprana, como lo especifica el punto 4 del artículo 7.

La participación pública y el acceso a la información son herramientas que se complementan y no deben estar disociadas. El acceso a la información para una participación informada está establecido en diversos ítems del artículo 7 del Acuerdo. El punto 6 especifica que el público será informado de forma efectiva y adecuada sobre las instancias de participación, el procedimiento previsto, las autoridades involucradas y responsables, los lugares y fechas y el tipo de decisión de la cual se trate.

Asimismo, dispone la necesidad de que el público cuente con la información sobre la decisión ambiental a tomar en lenguaje no técnico. Es una buena práctica que, para la difusión de la información referida al proyecto y los procesos de evaluación, el proponente elabore un documento de divulgación de manera oportuna y en lenguaje accesible al público no experto (SAyDS, 2019a) que contenga de forma clara los objetivos del proyecto, la evaluación de los potenciales impactos y las medidas de mitigación propuestas (SAyDS, 2019b).

Los puntos 8 y 9 velan por que las decisiones ambientales tomadas por las autoridades sean difundidas por los medios apropiados y estén debidamente fundamentadas, considerando las observaciones de los procesos participativos,

independientemente de que estos no sean vinculantes, como también lo expresa el artículo 20 de la LGA.

Asimismo, en la normativa manifiesta se relevó si las autoridades disponen o especifican espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales, en los que puedan participar distintos grupos y sectores, tomando en cuenta el punto 13 del artículo de referencia.

De la misma forma se analizó si las normas especifican el acceso a una serie de aspectos básicos respecto al proyecto y su evaluación ambiental (punto 17 del artículo 7) como, por ejemplo, si se trata de un área de influencia, las características y tecnologías a utilizar, las alternativas evaluadas, la descripción de los impactos ambientales y las medidas de mitigación y monitoreo que resulten del estudio de impacto ambiental.

Las medidas para asegurar plazos adecuados se establecen en el punto 5 del artículo del Acuerdo, y en ese sentido se revisaron los plazos de notificación previos al mecanismo de participación, plazos de difusión y plazos para consultas y observaciones (con o sin audiencia). Este análisis se refleja en el apartado titulado “Plazos apropiados para la participación”.

Tomando como referencia los puntos 11, 13 y 15 del artículo 7, el análisis también exploró aspectos relacionados con la participación de comunidades locales, tanto criollas como de pueblos originarios, en el marco de la interculturalidad, considerando procedimientos específicos que contemplen diferentes visiones y saberes, estructuras de representación, así como la necesidad de cerrar brechas de acceso y comunicación.

También se analizó si las normas mencionan lineamientos o medidas para garantizar el acceso a la participación inclusiva, justa y equitativa. En estos aspectos el Acuerdo manifiesta la necesidad de establecer condiciones propicias contemplando características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público (punto 10), realizar esfuerzos para identificar y fortalecer la participación de grupos vulnerables (punto 14) y aquellos directamente afectados por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el ambiente (punto 16).

Contemplando estos lineamientos, en las normas se exploraron consideraciones para la participación de actores vulnerables y afectados —como la cercanía, el acceso al transporte y la tecnología y el acceso inclusivo para personas con discapacidad, entre otras—. También se analizó si se disponía la inclusión de herramientas complementarias en materia de educación o capacitación para la participación en igualdad de condiciones, teniendo en cuenta fundamentalmente las dificultades que pueden conllevar los aspectos técnicos propios de dichos procesos. En la Tabla 1 se resume el enfoque abordado para el análisis normativo de la EIA respecto a las directrices establecidas en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú.

**TABLA 1.** Enfoque propuesto para el análisis normativo de la EIA en la Argentina en relación a las directrices establecidas en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú

| Participación en las diferentes etapas del ciclo de vida del proyecto                                                                                                                                        |                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| Prevé mecanismos de participación pública en la fase de elaboración del anteproyecto.                                                                                                                        | Puntos 1, 2 y 4     |
| Prevé mecanismos de participación durante la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EslA).                                                                                                            | Puntos 1, 2 y 4     |
| Prevé mecanismos de participación luego de la elaboración del EslA (previo a la licencia ambiental).                                                                                                         | Puntos 1 y 2        |
| Prevé mecanismos de participación en la fase de seguimiento (posterior a la licencia ambiental).                                                                                                             | Puntos 1 y 2        |
| Acceso a la información                                                                                                                                                                                      |                     |
| Prevé la notificación/difusión del proceso de participación.                                                                                                                                                 | Punto 6             |
| Dispone la publicación de los estudios ambientales y documentos asociados en medios apropiados.                                                                                                              | Puntos 4, 6, 9 y 17 |
| Dispone un documento de divulgación que facilite la comprensión del proyecto para públicos no especializados.                                                                                                | Puntos 4, 6 y 17    |
| La decisión de la autoridad debe ser publicada y fundamentada (cumplimiento del artículo 20 de la LGA).                                                                                                      | Puntos 8 y 9        |
| Prevé un canal de comunicación (a cargo de la autoridad y/o del proponente) para recibir observaciones e inquietudes.                                                                                        | Puntos 7, 9 y 13    |
| Plazos                                                                                                                                                                                                       |                     |
| Dispone plazo de notificación previo al mecanismo de participación.                                                                                                                                          | Punto 5             |
| Dispone plazo de publicación del mecanismo de participación en medios.                                                                                                                                       |                     |
| Dispone plazo para consultas y observaciones (con o sin audiencia).                                                                                                                                          |                     |
| Participación inclusiva, justa y equitativa                                                                                                                                                                  |                     |
| Prevé consideraciones específicas para la participación en el caso de afectación de territorios y comunidades locales criollas e indígenas.                                                                  | Puntos 11, 13 y 15  |
| Prevé mecanismos de participación para actores en situación de vulnerabilidad. Por ej: mecanismos participativos de cercanía, acceso al transporte y tecnología, acceso para personas con discapacidad, etc. | Puntos 10, 14 y 16  |
| Prevé herramientas para garantizar la participación justa y en igualdad de condiciones. Por ej: educación o capacitación para la participación.                                                              |                     |

## BREVES CONSIDERACIONES SOBRE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LOS INSTRUMENTOS PARTICIPATIVOS

El ciclo de vida de un proyecto de obra o actividad suele dividirse en tres grandes etapas: prefactibilidad, factibilidad y ejecución (que podrá contener sus propias fases de construcción, operación y cierre). En cada una de estas etapas se debe evaluar la dimensión ambiental del proyecto junto con los aspectos económicos y sociales.

La prefactibilidad ambiental es una instancia de evaluación ambiental preliminar que busca relevar información básica para la toma de decisiones sobre algunas

cuestiones clave, como la ubicación del proyecto. Durante esta etapa, es una buena práctica la identificación de componentes o procesos necesarios para la protección del ambiente que puedan verse potencialmente afectados, así como las restricciones y condicionantes que el medio signifique para el proyecto, que constituyen insumos para la evaluación de las alternativas (SAyDS, 2019). Respecto a la participación pública en esta fase, se considera importante la identificación preliminar de actores que sean relevantes para las potenciales zonas de influencia de las alternativas del proyecto y planificar instancias participativas, para relevar información que pudiera ser significativa para la toma de decisión. En esta instancia es habitual que se desarrolle un documento de anteproyecto y, en algunas ocasiones, las autoridades participan con una licencia de prefactibilidad.

La factibilidad es, por lo general, la etapa en la cual la evaluación se profundiza en relación a opciones de infraestructura y tecnológicas en función de las dimensiones económica, social y ambiental del proyecto. El documento que acompaña esta etapa es el Estudio de Impacto Ambiental, con el cual los proponentes solicitarán la autorización ambiental a las autoridades competentes. En ese documento, el componente social debe ser analizado con un diagnóstico específico de la población alcanzada por el proyecto, sobre el cual se evaluarán los potenciales impactos que podrían afectarla y se diseñarán las correspondientes medidas de mitigación.

Es importante destacar que en ambas etapas (prefactibilidad y factibilidad) la identificación de los impactos sociales está asociada a la valoración de los grupos sociales implicados<sup>1</sup> (IAIA, 2015). Por eso, el componente social del EsIA debe considerar todo lo que sea relevante para las personas y sus formas de vida. Esto significa que debe identificar los impactos sociales a partir de una concientización del proyecto y un entendimiento de cómo afectará lo que es significativo para sus actores. Este proceso exige un enfoque distinto a la valoración del medio natural, e incluye métodos acorde que combinen técnicas de investigación social cuantitativas (encuestas, censos) y cualitativas (entrevistas abiertas) y que trasciendan el mero análisis estadístico.

De esta forma cobran importancia en esta etapa los mecanismos participativos de consulta para incorporar los puntos de vista de la comunidad que pueden priorizar y jerarquizar los datos primarios obtenidos.

Las instancias participativas que se lleven adelante tanto en la etapa de desarrollo del anteproyecto como del proyecto definitivo se engloban en lo que se denomina participación pública temprana (ver Tabla 2).

Una vez que el proponente ha finalizado su proyecto definitivo en base a los resultados del EsIA, solicita la licencia ambiental a la autoridad competente. En general,

---

1. Los impactos ambientales también se pueden considerar impactos sociales desde el momento en que las personas interactúan con ese ambiente (producen, se alimentan, habitan). De esta forma, tanto los impactos sobre la salud y el bienestar como la pérdida de patrimonio cultural, de hábitats importantes o de biodiversidad pueden ser impactos sociales porque son valorados por las personas (IAIA, 2015).

las normativas nacional e internacional especifican instrumentos de consulta o audiencia pública en esta instancia. La autoridad suele tener la responsabilidad de garantizar el acceso a la información de los documentos de carácter público que se generaron durante todo el proceso y en plazos prudentes; del mismo modo, debe cumplir con las instancias de participación previstas en la ley.

Como ya se mencionó, el seguimiento del desempeño ambiental durante la ejecución de los proyectos autorizados tiene desafíos para su implementación por parte de las autoridades, los propios proponentes y la comunidad afectada o interesada<sup>2</sup>. En este sentido, cobran importancia instrumentos como los programas de monitoreo participativo o los comités de seguimiento integrados por diversos sectores (Morrison-Saunders et al., 2024). Estas prácticas podrán fortalecer las tareas de fiscalización de las autoridades, mejorar la gestión adaptativa de los proyectos y afianzar los vínculos de la comunidad con las actividades en su área de influencia.

En conclusión, la participación pública es transversal a la evaluación ambiental de los proyectos durante su ciclo de vida y debe estar garantizada tanto por los proponentes como por las autoridades competentes.

En la Tabla 2 se establece un esquema que vincula las etapas del ciclo de proyecto con las herramientas de evaluación ambiental, los instrumentos de participación correspondientes y las etapas del procedimiento de EIA llevado a cabo por la autoridad a cargo.

**TABLA 2.** Vinculación de las etapas del ciclo de vida del proyecto con las instancias de evaluación ambiental, instrumentos de participación pública y un procedimiento de EIA estándar

| Etapas del proyecto                   | Prefactibilidad                      | Factibilidad                                              |                    | Ejecución                                 |
|---------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------|-------------------------------------------|
| Proponente                            | Diseño del anteproyecto              | Diseño del proyecto definitivo                            |                    | Construcción/<br>Operación/Cierre         |
| Evaluación ambiental                  | Diagnóstico ambiental preliminar     | EslA                                                      | EslA consolidado   | Programas de gestión/seguimiento          |
| Instrumentos de participación pública | Relevamiento de actores              | Procesos participativos en el componente del medio social | Consultas          | Monitoreo participativo                   |
|                                       | Procesos participativos preliminares |                                                           | Audiencia pública  | Comités de seguimiento                    |
|                                       | Participación temprana               |                                                           |                    |                                           |
| Procedimiento de EIA - Autoridad      | Prefactibilidad ambiental            | Revisiones parciales                                      | Dictamen técnico   | Fiscalización                             |
|                                       | Categorización/TDR <sup>3</sup>      |                                                           | Licencia ambiental | Auditorías<br><br>Renovación de licencias |

Fuente: Elaboración propia.

2. Se destaca esta problemática teniendo en cuenta que en el país muchas licencias son otorgadas de forma condicionada a mejoras durante la ejecución del proyecto.

3. Términos de referencia para el desarrollo del EslA.

## NORMAS ANALIZADAS

TABLA 3. Marco normativo de EIA y participación pública analizada, por jurisdicción

| Jurisdicción | NORMATIVA                              |                                                                  |
|--------------|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
|              | Ley                                    | Decreto reglamentario y/o resolución                             |
| Buenos Aires | Ley 11.723                             | Resolución 492/2019                                              |
|              | Ley 11.459                             | Decretos 531/2019 y 973/2020<br>Resoluciones 494/2019 y 565/2019 |
|              | Ley 13.569                             | Resolución 557/2019                                              |
| CABA         | Ley 123 y modificatorias<br>Ley 6      |                                                                  |
| Catamarca    |                                        | Disposición 74/2010                                              |
| Chaco        | Ley 3964                               | Resolución 674                                                   |
| Chubut       | Ley XI 35                              | Decreto 185/2009<br>Decreto 1003/2016                            |
| Córdoba      | Ley 10.208                             | Decreto 247/2015                                                 |
| Corrientes   | Ley 5067 y modificatorias<br>Ley 5517  | Decreto 2858/2012<br>Resolución 366/2016                         |
|              | Ley 5982<br>Ley 6449                   | Decreto 2562                                                     |
| Entre Ríos   |                                        | Decreto 4977/2009<br>Decreto 3498/2016                           |
| Formosa      | Ley 1060                               | Decreto 557/1998                                                 |
| Jujuy        | Ley 5063<br>Ley 5980/06<br>Ley 9067/07 | Decreto 5980/2006<br>Decreto 9067/2007                           |
|              | Ley 5317<br>Ley 6060                   |                                                                  |
| La Pampa     | Ley 3195/19                            | Decreto 674/2022<br>Decreto 6103/2022                            |
| La Rioja     | Ley 7801<br>Ley 8355                   |                                                                  |
| Mendoza      | Ley 5961                               | Decreto 2109/1994<br>Decreto 809/2013                            |
| Misiones     | Ley XVI – 35<br>Ley 4183               | Resolución 464/2008                                              |
| Nación       |                                        | Resolución 464/2008<br>Decreto 1172/2003<br>Decreto 79/17        |
| Neuquén      | Ley 1875<br>Ley 2267                   | Decreto 2656/1999                                                |
| Río Negro    | Ley 3266                               | Decreto 656/2004<br>Decreto 1224/2002                            |
| Salta        | Ley 7070                               | Decreto 3097/2000                                                |
| San Juan     | Ley 504 L                              | Decreto 2067/1997                                                |
| San Luis     | Ley IX-0876                            | Decreto 7755                                                     |

| Jurisdicción        | NORMATIVA  |                                         |
|---------------------|------------|-----------------------------------------|
|                     | Ley        | Decreto reglamentario y/o resolución    |
| Santa Cruz          | Ley 2658   | Decreto 007/2006<br>Decreto Anexo XIII  |
| Santa Fe            | Ley 11.717 | Decreto 0101/2003                       |
| Santiago del Estero | Ley 6321   | Decreto 506/2000<br>Decreto Serie A 506 |
| Tierra del Fuego    | Ley 55     | Decreto 1333/1993                       |
| Tucumán             | Ley 6253   | Decreto 2204/1991                       |

## ANÁLISIS NORMATIVO

### La participación en las diferentes etapas de la evaluación ambiental del ciclo de proyecto

Se prevé un mecanismo de participación pública en la fase de prefactibilidad ambiental (anteproyecto)

Es importante destacar que la etapa de prefactibilidad ambiental está poco desarrollada en la normativa de EIA de la Argentina, sin perjuicio de algunas experiencias o regulaciones complementarias que han escapado a este análisis.

**MAPA 1.** Provincias que prevén mecanismos de participación pública en la fase de prefactibilidad ambiental



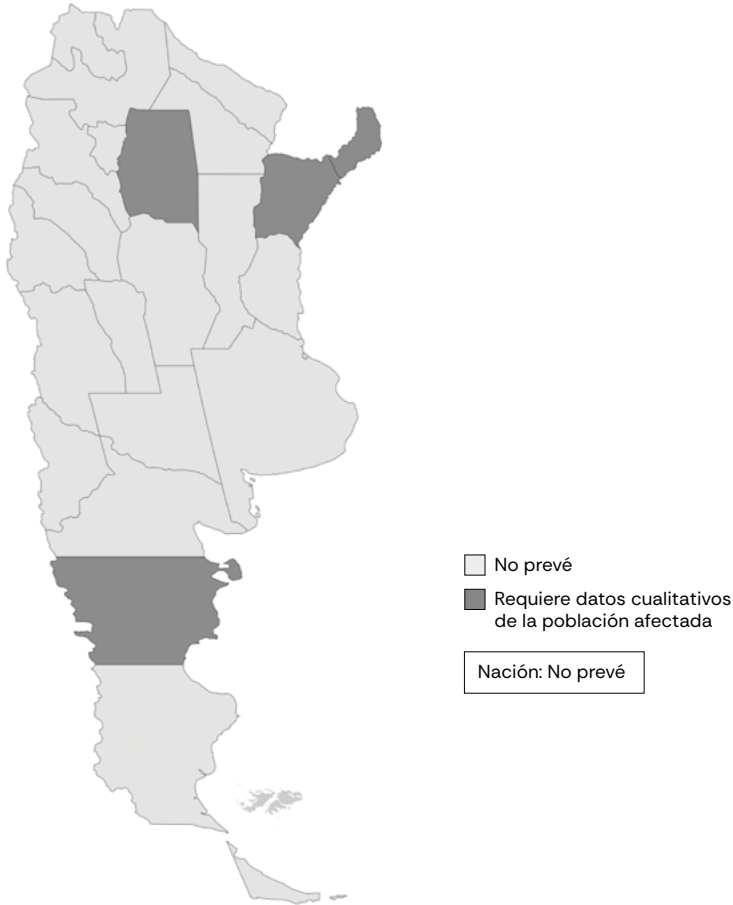
Fuente: Elaboración propia.

Se prevé una metodología consultiva o de tipo cualitativa en la evaluación del componente social durante la elaboración del EsIA

Los lineamientos metodológicos para la elaboración del EsIA suelen regularse en normas o disposiciones complementarias por parte de la autoridad, las cuales no han sido del todo alcanzadas por este análisis y pueden no reflejarse fielmente en el mapa. Al ser tan específicas, estas consideraciones pueden no ser propias de un rango de ley o decreto de carácter más general. Si bien la autoridad también puede definir estos criterios en la etapa de categorización/alcance según la complejidad del proyecto, es deseable que cuente con términos de referencia u orientadores

para la metodología de estudio del medio social, teniendo en cuenta que en los EsIA abunda el abordaje estadístico y, en líneas generales, estos carecen de información primaria y metodologías cualitativas de la población directamente afectada.

**MAPA 2.** Provincias que prevén una metodología consultiva o de tipo cualitativa en la evaluación del componente social durante la elaboración del EsIA



Fuente: Elaboración propia.

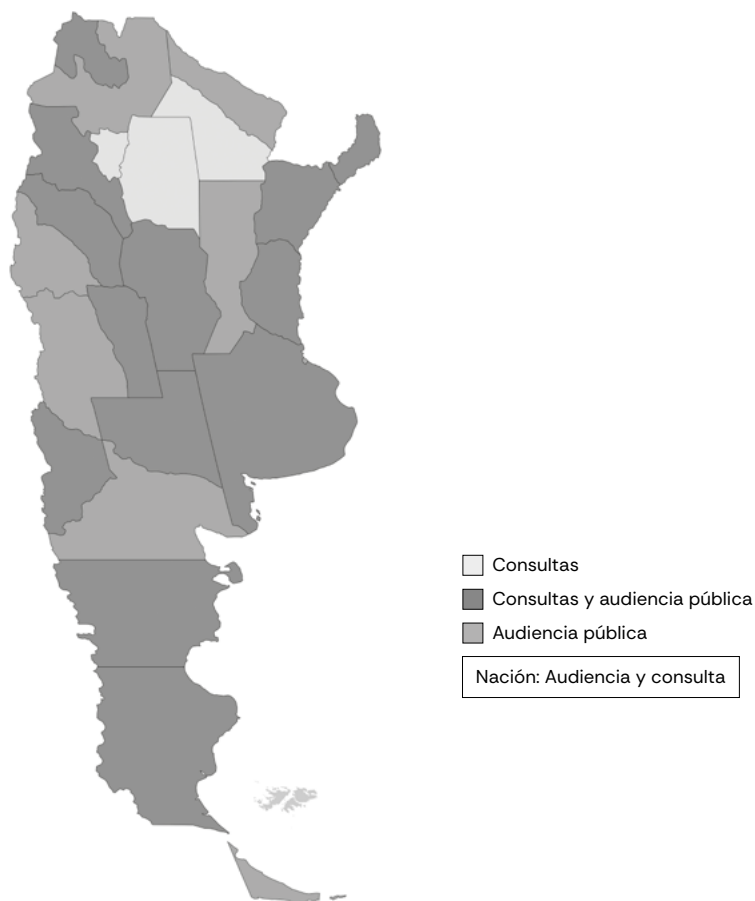
Se prevén mecanismos de participación bajo el EsIA consolidado y de forma previa a la decisión de factibilidad ambiental de la autoridad (participación estándar)

En líneas generales, las jurisdicciones disponen de instancias de consulta y/o audiencia pública en función de la categorización de los proyectos en relación a sus impactos significativos o al criterio de la autoridad, según la complejidad evaluada.

Aquellas provincias que solo poseen audiencia pública podrían estar implementando instancias de consulta pública, pero eso no se refleja en la normativa consultada.

Por último, las normas de las provincias de Santiago del Estero y Tucumán, si bien no explicitan la herramienta de consulta, disponen el acceso a la información y la respuesta a los requerimientos por parte de la autoridad, por lo que se las considera a tales efectos.

**MAPA 3.** Provincias que prevén mecanismos de participación con el EsIA consolidado y de forma previa a la decisión ambiental de la autoridad



Fuente: Elaboración propia.

## Prevé mecanismo de participación en la fase de seguimiento (ejecución del proyecto)

En líneas generales, la normativa de EIA en la Argentina no prevé mecanismos participativos para fortalecer el seguimiento de las etapas de ejecución del proyecto.

**MAPA 4.** Provincias que prevén mecanismos de participación en la fase de seguimiento (ejecución del proyecto)



Fuente: Elaboración propia.



## Se dispone la publicación en medios apropiados del EsIA y documentos asociados

Si bien la mayoría de las normas disponen la publicación de la documentación asociada al procedimiento de EIA previo a la instancia de participación, es muy disímil el alcance. En algunos casos se brindan detalles de una diversidad de medios y documentos a ser publicados, mientras que en otros únicamente se expresa que la autoridad definirá los medios y contenidos que considere pertinentes. Esto también depende del hecho de que la jurisdicción cuente con un decreto reglamentario o resolución que especifique el alcance de este aspecto. Al igual que en el punto anterior, las normas que no hacen mención al tema o únicamente indican que la información estará disponible en la sede a pedido del solicitante (lo que es una práctica débil en materia de acceso) no necesariamente reflejan el *modus operandi* de las autoridades en la actualidad.

**MAPA 6.** Provincias que disponen la publicación del EsIA y documentos asociados en medios apropiados

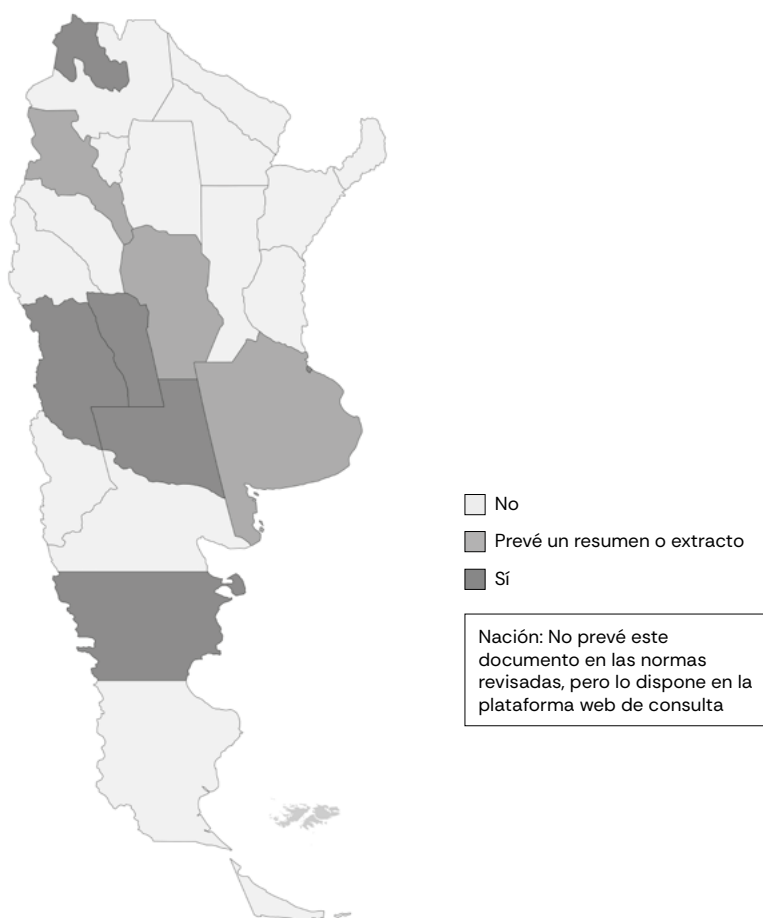


Fuente: Elaboración propia.

### Se dispone un documento de divulgación que facilite la comprensión del proyecto para público no especializado

En relación a este punto, no siempre el texto de la norma es preciso, por lo que la información expresada puede tener un sesgo de interpretación. Se consideró diferenciar aquellas provincias que contemplan la divulgación de un resumen ejecutivo o extracto, que algunas veces puede tener un rol de síntesis y simplificador, pero que no necesariamente está redactado en función de la comprensión de un público no especializado.

**MAPA 7.** Provincias que prevén un documento de divulgación que facilite la comprensión del proyecto para un público no especializado

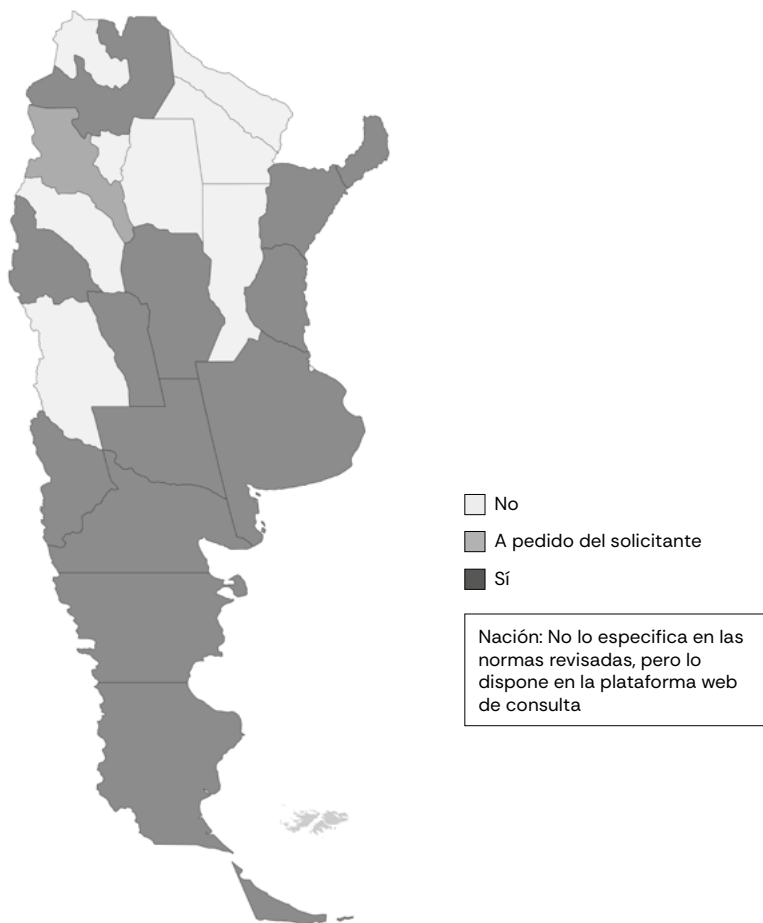


Fuente: Elaboración propia.

## La decisión de la autoridad debe ser publicada y fundamentada en cumplimiento del artículo 20 de la LGA

Al igual que en los casos anteriores, el resultado de la revisión normativa puede no concordar con el cumplimiento de esta directiva por parte de las jurisdicciones. Asimismo, la interpretación de la lectura puede contener sesgos cuando el texto no es explícito.

**MAPA 8.** Provincias donde la decisión de la autoridad debe ser publicada y fundamentada

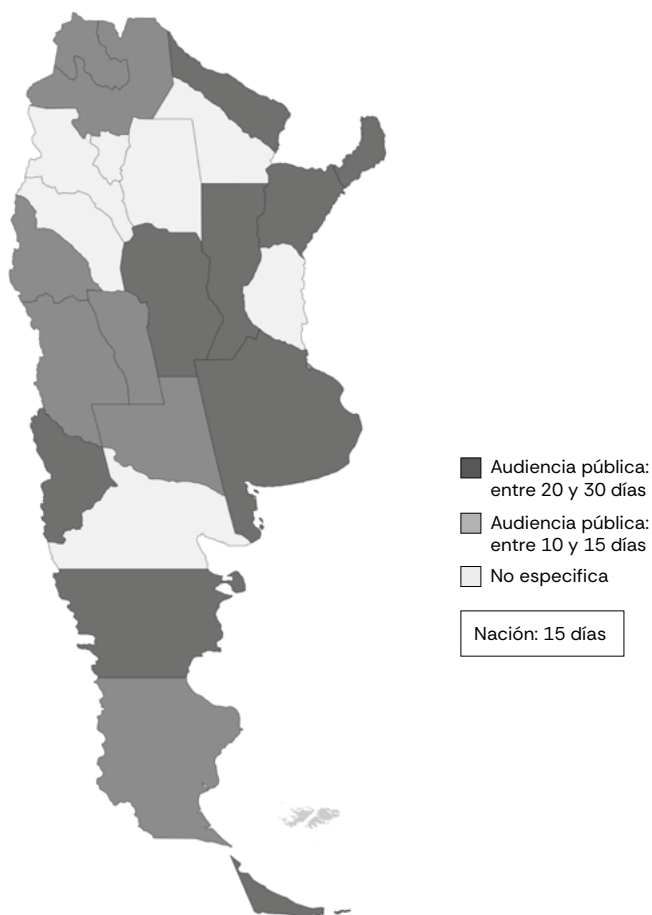


Fuente: Elaboración propia.

## Plazos apropiados para la participación

Se dispone un plazo de anticipación para la notificación del proceso de participación. Para el análisis de los plazos de notificación se debió ampliar la búsqueda a las reglamentaciones específicas de audiencia pública (siempre y cuando la norma de EIA especificara el instrumento), dado que rara vez la reglamentación ambiental presenta disposiciones sobre este aspecto. De esa forma, se acotó el análisis a este único proceso participativo.

**MAPA 9.** Provincias que disponen plazo de notificación de forma previa al proceso de participación

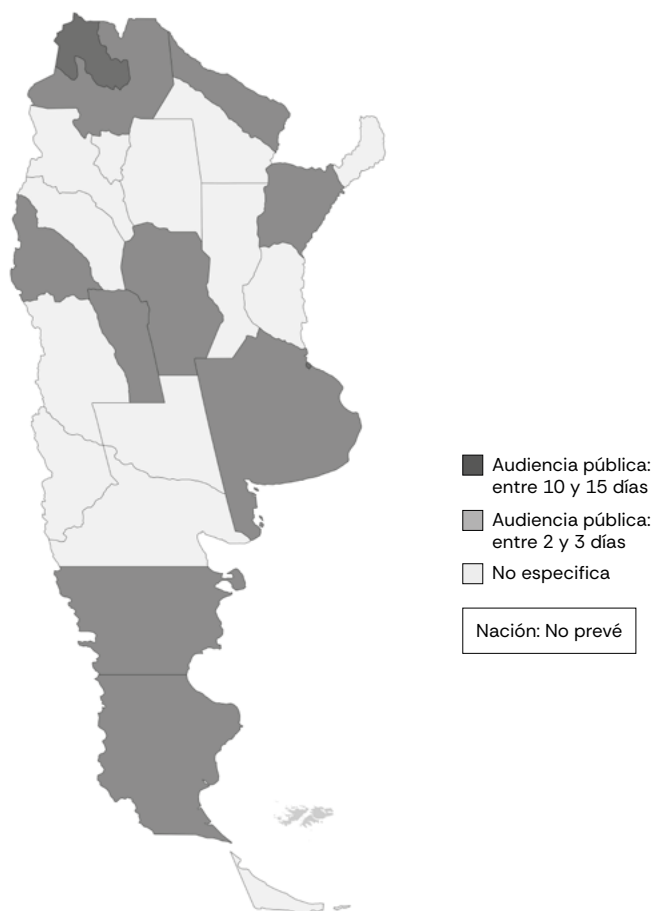


Fuente: Elaboración propia.

Se dispone un plazo de publicación en medios del proceso de participación

Al igual que para los plazos de notificación, en este caso también se amplió la búsqueda a las reglamentaciones específicas de audiencia pública (siempre y cuando la norma de EIA especificara el instrumento), dado que rara vez la reglamentación ambiental tiene disposiciones sobre este aspecto. De esta forma, se acotó el análisis a este único proceso participativo.

**MAPA 10.** Provincias que disponen de un plazo para la publicación del proceso de participación en medios

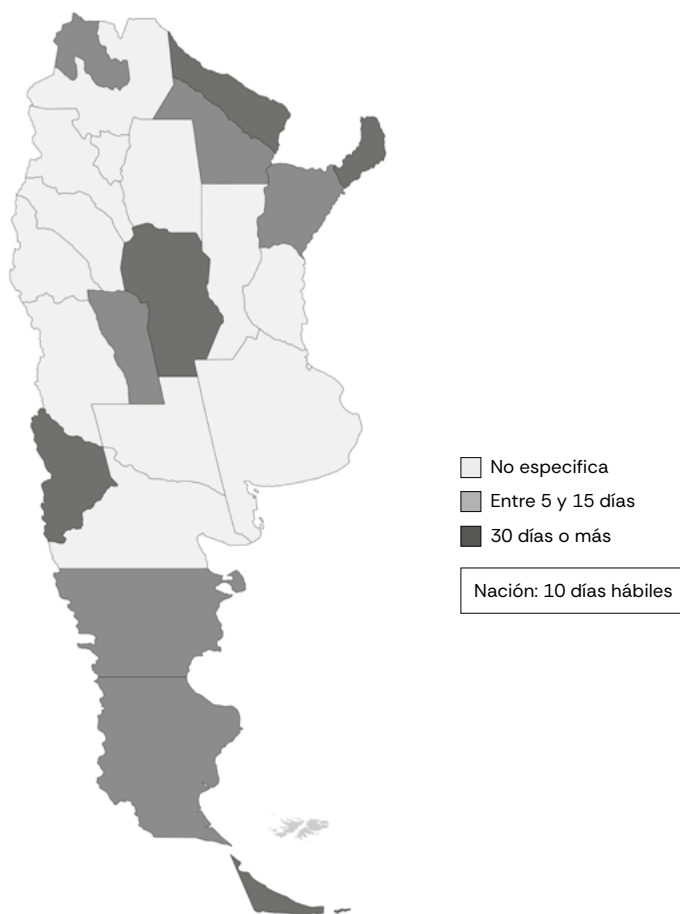


Fuente: Elaboración propia.

### Se dispone de plazos para instancias de consultas y observaciones (asociadas o no a la audiencia pública)

Se tomó como plazo de consulta el tiempo de acceso a la documentación y la recepción de observaciones e inquietudes, un proceso que puede estar o no asociado previamente a la audiencia pública. Al igual que en los puntos anteriores, estas referencias no siempre están en las normas específicas de EIA y, en algunos casos, se relevaron de aquellas que regulan las audiencias públicas, siempre y cuando la norma ambiental considere dicho instrumento. Es importante destacar que este relevamiento puede no coincidir con disposiciones o prácticas que ejecuten actualmente las autoridades competentes.

**MAPA 11.** Provincias que disponen plazos para instancias de consultas y observaciones (con o sin audiencia pública)



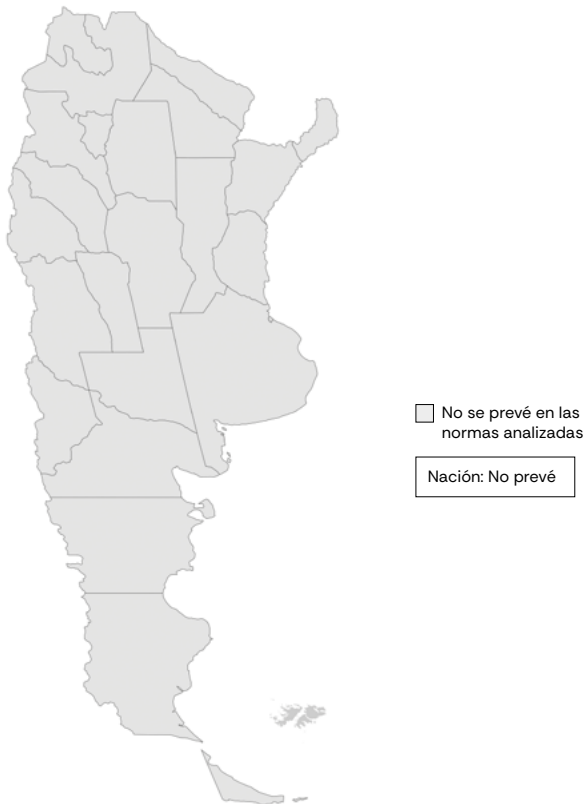
Fuente: Elaboración propia.

## Participación inclusiva, justa y equitativa

### Se prevé un procedimiento de consulta especial, en caso de afectación de territorios o comunidades indígenas

Para el caso de las comunidades locales, indígenas o criollas, se examinó si las normas contenían directivas o lineamientos específicos. Se destaca que en los diagnósticos federales de 2020 y 2022<sup>4</sup>, impulsados por la autoridad ambiental nacional y realizados a través del COFEMA, algunas provincias se han expresado de forma afirmativa sobre este tema, aunque con divergencias entre ambos diagnósticos. Como se ha comentado, la presente revisión no alcanza normas de menor rango ni ha tomado conocimiento de experiencias puntuales.

**MAPA 12.** Provincias donde se prevén un procedimiento o herramientas de consulta especial en caso de afectación de territorios o comunidades indígenas



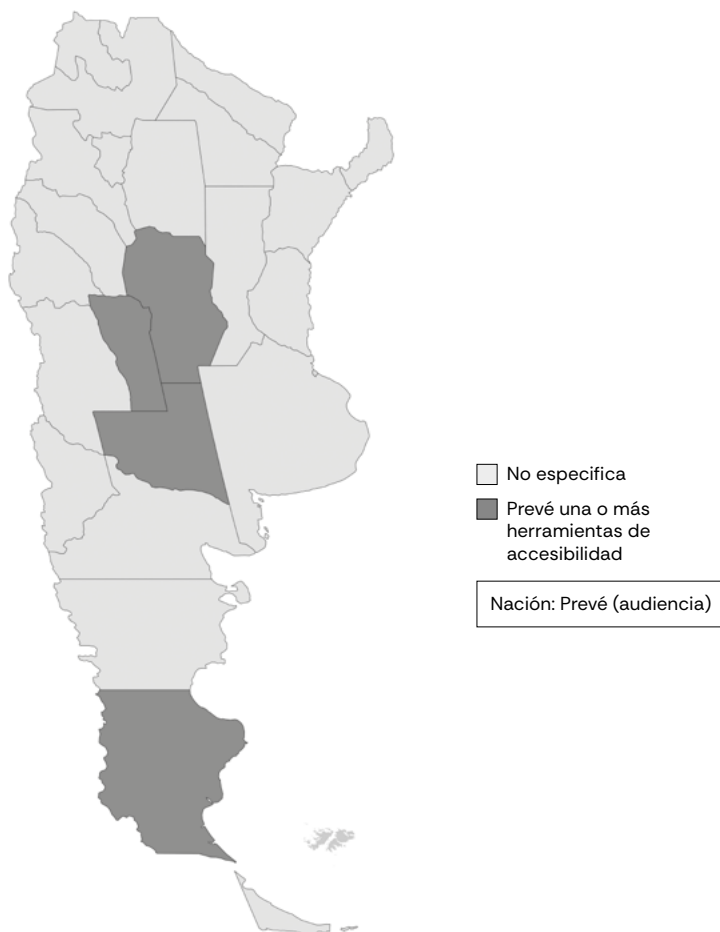
Fuente: Elaboración propia.

4. Para más información, visitar: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/guias-de-evaluacion-ambiental/diagnostico>

## Se prevén herramientas de accesibilidad para una participación inclusiva

Estas deben considerar, por ejemplo, la cercanía con la población afectada, el transporte, el acceso a la tecnología y el acceso para personas con discapacidad, entre otras. En líneas generales, las herramientas relevadas hacen referencia a que la audiencia pública se realice en el área de influencia del proyecto, con facilidad de acceso y horarios. Se destaca que la provincia de Córdoba también prevé la solicitud de información de forma verbal. Algunas normas se han actualizado y consideran los formatos virtual e híbrido.

**MAPA 13.** Provincias donde se prevé un proceso participativo, inclusivo y accesible

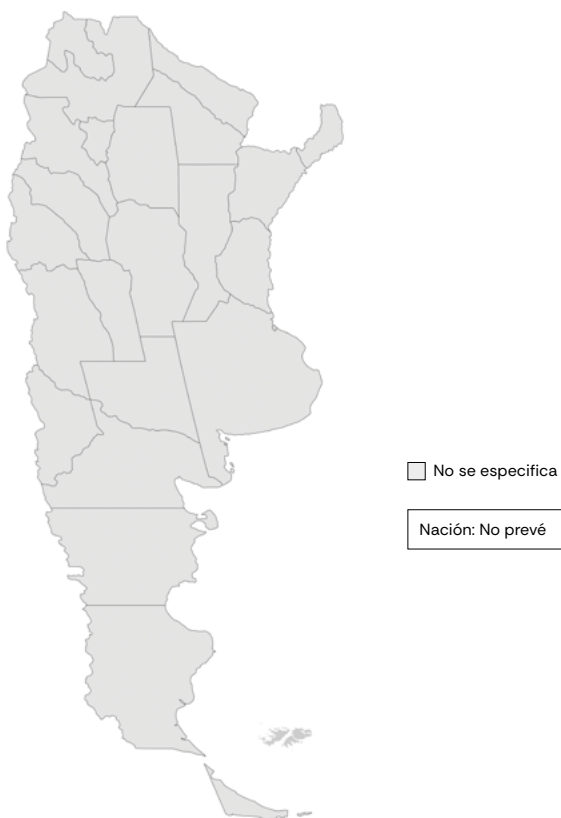


Fuente: Elaboración propia.

## Se prevé el fortalecimiento de la participación en igualdad de condiciones

En la revisión normativa de EIA se analizó si se disponía la inclusión de herramientas complementarias en materia de educación o capacitación para la participación equitativa<sup>5</sup>. Se observa que estos instrumentos podrían estar especificados en otras leyes de la amplia normativa ambiental y que excedieron este análisis. Por otro lado, es importante destacar que en el diagnóstico federal realizado en 2022<sup>6</sup> a través de COFEMA, algunas provincias se habían expresado de modo afirmativo sobre este tema. Como se comentó, la presente revisión estuvo limitada a la normativa de mayor jerarquía.

**MAPA 14.** Provincias con normas de EIA en las que se prevén herramientas para el fortalecimiento de la participación en igualdad de condiciones



Fuente: Elaboración propia.

5. Se puede ampliar sobre este tema en la "Guía para fortalecer la participación pública y la evaluación de los impactos sociales" (SAyDS, 2019a).

6. Para más información, visitar: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/desarrollo-sostenible/evaluacion-ambiental/guias-de-evaluacion-ambiental/diagnostico>

## CONCLUSIONES

Del presente análisis preliminar se puede inferir que, en general, todas las normas del país incorporan instrumentos de participación de forma previa a la emisión de la decisión ambiental por parte de la autoridad. Sin embargo, es importante destacar que las audiencias públicas o consultas en etapas posteriores a las decisiones clave sobre el diseño del proyecto (como la ubicación, infraestructura, tecnología, etc.), son herramientas débiles por sí solas en materia de buenas prácticas de participación.

Como se puede inferir en esta revisión, es necesario ampliar y profundizar los procedimientos de evaluación ambiental y los procesos participativos en las etapas tempranas de diseño del proyecto. Cobra énfasis la evaluación de prefactibilidad con el relevamiento de actores y los métodos cualitativos para el estudio del medio social, tanto en esta etapa como en la elaboración del EsIA.

La participación temprana permitirá incorporar la valoración de la dimensión ambiental al proyecto por parte de los actores clave, alcanzar mejores desempeños en las medidas de gestión ambiental y social, fortalecer el proyecto en cuanto a su sostenibilidad y llegar a las instancias de participación previa a la decisión de la autoridad con mayores certidumbres en relación a la valoración social del proyecto.

De igual forma, el desarrollo de herramientas de participación en la etapa de ejecución puede afianzar la sistematización de las acciones de monitoreo y fiscalización del proyecto, fortaleciendo su gestión ambiental y los vínculos de confianza con la población afectada en su área de influencia.

En relación al acceso a la información, se observan disparidades y deficiencias con respecto a la disposición de un acceso oportuno y adecuado de la documentación referida al procedimiento de EIA. Cobra énfasis la necesidad de que las normas cuenten con el requerimiento de un documento de divulgación para público no especializado, fundamentalmente cuando se trate de proyectos con impactos significativos.

Acerca de los plazos de notificación de las instancias de participación y los plazos de recepción de consultas, la implementación también es dispar en el país; sin embargo, en los casos de menor plazo la ampliación podría no ser suficiente para suplir un involucramiento adecuado que podría garantizar la participación temprana ya mencionada.

En líneas generales, la revisión no encontró lineamientos o directrices que garanticen de forma significativa una participación inclusiva, justa y equitativa. Es importante que las jurisdicciones promuevan y fortalezcan herramientas que acorten brechas de acceso en situaciones de vulnerabilidad y garanticen la participación en igualdad de condiciones, aspectos que pueden ser regulados de forma

complementaria en normas de menor jerarquía, teniendo en cuenta el marco legal vigente de la Ley 27.566.

## Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). *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: guía de implementación* (LC/TS.2021/221/Rev.2).

IAIA–Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (2015). *Evaluación de Impacto Social: Lineamientos para la evaluación y gestión*.

Morrison–Saunders, A., Arts, J. et al. (2024). *Guidance for Implementing the Impact Assessment Follow-up International Best Practice Principles. Reference and Guidance Documents*. International Association for Impact Assessment (IAIA).

Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina (2019a). *Guía para fortalecer la participación pública y la evaluación de los impactos sociales*.

Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la República Argentina (2019b). *Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental*.

Sánchez, L. E. (2011). *Evaluación de Impacto Ambiental: conceptos y métodos*. Oficina de Textos.

UN Environment (2018). *Assessing Environmental Impacts. A Global Review of Legislation*.

→ CAPÍTULO 4

# **PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ACUERDO DE ESCAZÚ**

La consulta y el consentimiento previo,  
libre e informado en materia ambiental  
en la República Argentina

Silvina Ramírez



## Silvina Ramírez

Abogada. Doctora en Derecho. Asesora académica del Grupo de Acceso Jurídico a la Tierra (GAJAT) del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS). Profesora de posgrado Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad de Palermo (UP), Argentina. Especializada en derechos de los pueblos indígenas.

## APROXIMACIÓN CONCEPTUAL A LA CONSULTA Y AL CONSENTIMIENTO PREVIO, LIBRE E INFORMADO

El derecho a la consulta y la exigencia del consentimiento previo, libre e informado surgen en las regulaciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), herramienta que vio la luz en 1989, que fue incorporada al ordenamiento argentino por ley en 1992, y que entró en vigencia con estatus de tratado internacional de derechos humanos en 2001, luego de transcurrido un año del depósito del instrumento de ratificación respectivo. Su surgimiento en el campo jurídico generó un conjunto de expectativas e interrogantes alrededor de su alcance, de su contenido, de sus consecuencias y de las obligaciones que genera para los Estados.

Desde su inclusión en el convenio citado, se discutió —y se sigue discutiendo— principalmente alrededor de su implementación y de las derivaciones jurídicas que surgen de una adecuada puesta en marcha. Pasados ya más de 30 años, el debate sigue vigente. En primer lugar, la consulta es un derecho político; en segundo lugar, es un derecho a una suerte de participación calificada, precisamente por su estatus de sujeto público y político; en tercer lugar, la consulta y el consentimiento previo, libre e informado se encuentran íntimamente vinculados, especialmente en los casos de actividades extractivistas que tienen un alto impacto ambiental.

Se habla de la consulta como un derecho político porque forma parte de los derechos de participación pública en general, concebida para hacer llegar las voces e incidir en la formulación de políticas públicas. En ese sentido, la consulta debe ser entendida como aquel derecho que garantiza, colectivamente, que la mirada indígena estará presente en la medida que se pretende tomar.

Es una participación calificada, porque solo pueden ser sujetos de este derecho los pueblos indígenas. No puede diluirse en la participación de la sociedad en general, o pensar que una consulta puede reducirse, por ejemplo, a una audiencia pública. Es un mecanismo específico, y así fue entendido por los organismos respectivos. De todos modos, no son pocos los casos en donde mecanismos tradicionales de participación, en un sistema democrático, han pretendido cumplimentar la obligación contenida en el derecho a la consulta a los pueblos indígenas. Es importante destacar que el Acuerdo de Escazú, en su artículo 7, contempla un apartado específico para pueblos indígenas: "...15. En la implementación del presente Acuerdo, cada parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales...". De este modo, las consultas ambientales también requerirán un proceso específico para los pueblos indígenas.

La vinculatoriedad de la consulta es un tema siempre discutido. Sin embargo, luego de la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en 2007, el consentimiento —y, por lo tanto, el carácter vinculante de la consulta— parece inequívocamente ligado al concepto mismo de la consulta. Aun para quienes señalan que cumplidos todos los requisitos de una "buena y genuina consulta", y sin poder llegar a un acuerdo, el Estado es el que tiene la última palabra (Clavero, 2010), en el caso de las actividades extractivas, un fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) parece despejar todas las dudas.

Es así que en el caso *Saramaka vs. Suriname*<sup>1</sup>, la Corte IDH estableció que

...cuando se trate de planes de desarrollo o inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de estos, según sus costumbres y tradiciones...

Si de afectaciones al medio ambiente se trata, pensando fundamentalmente en aquellos impactos ambientales que hoy generan las mayores disputas y conflictos, el consentimiento previo, libre e informado se impone. De este modo, las actividades que ocasionan mayores daños ambientales son las que requieren,

1. Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos "Pueblo Saramaka vs. Suriname", 28 de noviembre de 2007.

precisamente, del consentimiento previo, libre e informado a través del proceso de consulta, como un derecho cuyos titulares son los pueblos indígenas.

La explotación hidrocarburífera, la explotación del litio, el desmonte, etc., sobre territorio indígena son hoy la regla en la Argentina. Para avanzar, es ineludible la consulta, además del necesario consentimiento de las comunidades. Sobra decir que las gestiones de gobierno de la Argentina han vulnerado este derecho de modo recurrente, incumpliendo las obligaciones estatales contraídas.

Un párrafo aparte merece señalar las características que debe asumir cualquier proceso de consulta. A su carácter previo e informado se le suma que debe realizarse de buena fe, ser adecuado y gestionado a través de las instituciones representativas, transparente, respetando los tiempos y las formas de las comunidades indígenas que se consultan, en lengua indígena, y con asistencia técnica para temas complejos, entre otros requisitos.

El consentimiento previo, libre e informado es un elemento clave del derecho a la consulta, especialmente cuando esta se asocia a los temas ambientales. El consentimiento traduce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. En este sentido, el art. 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas expresa:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

El sentido del texto parece claro, más allá de que algunas interpretaciones intentan volver "ilusoria o abstracta" la finalidad que comunica el artículo. La expresa manifestación de la voluntad de las comunidades indígenas adquiere relevancia, principalmente cuando se encuentra en juego su integridad como pueblo. Es así que una lectura adecuada y deseable debe enlazar la consulta con el consentimiento, y entender que este derecho, bisagra para los pueblos indígenas en el ámbito internacional y con impacto local, debe ser analizado clarificando sus consecuencias jurídicas y políticas; así se generan escenarios de diálogos interculturales, sin precedentes en la política reciente.

## CÓMO DEBE ENTENDERSE LA CONSULTA AMBIENTAL

En la Argentina, la Ley 25.675 General del Ambiente incluye la participación pública, menciona la consulta o las audiencias como formas de participación, y también contempla la participación ciudadana en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental. Otras leyes, como los presupuestos mínimos para la protección de los

bosques nativos, o los presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares, prevén asimismo procedimientos específicos de participación.

En el caso de los pueblos indígenas, debe remitirse tanto al Convenio 169 de la OIT como a las declaraciones de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos sobre derechos de los pueblos indígenas suscriptas por la Argentina<sup>2</sup>, que no hacen distinciones por materia en cuanto a lo que debe consultarse, sino que solo se refieren al derecho a la consulta. De las elaboraciones que se realizaron a través de los organismos expertos<sup>3</sup>, el procedimiento de consulta requiere de mínimos —que ya fueron consignados y que tienen por horizonte la construcción de acuerdos o consensos— que son la base de la implementación del derecho, lo que convierte al proceso en sí en medular para el goce efectivo de la consulta.

La consulta ambiental, como fue enfatizado en el apartado anterior, requiere en los casos más paradigmáticos, indubitadamente, del consentimiento previo, libre e informado. Tal como se aborda la participación pública en materia ambiental en general, la participación temprana es uno de los requisitos más importantes para garantizar una consulta genuina, ya que requiere que se realice con antelación a cualquier medida que se pretenda adoptar.

En este punto vale la pena advertir sobre las llamadas consultas digitales o virtuales, que si bien pueden colaborar a complementar algunos resultados, no pueden reemplazar de ninguna manera las consultas presenciales. En el caso de las comunidades indígenas, deben contemplarse los tiempos que puede insumir si estas se encuentran dispersas espacialmente, las dificultades —por razones principalmente geográficas— de converger en lugares en donde se lleve a cabo la consulta y los obstáculos para acceder a medios digitales, etc. Esto enfatiza el rasgo de complementariedad de las consultas virtuales, que de ningún modo pueden suplantar —en el caso de la consulta a los pueblos indígenas— a los procesos que deben definirse interculturalmente y realizarse de forma presencial.

Lo que posiblemente imprime un elemento adicional a las consultas ambientales dirigidas a pueblos indígenas es su carácter complejo, que muchas veces está asociado a informes de impactos socioambientales con contenidos técnicos difíciles de descifrar para quien no es experto. Por ello, resulta imprescindible contar con especialistas en la materia que puedan transmitir con sencillez cuestiones que revisten aspectos complejos. Estos técnicos, asimismo, deben ser de la confianza de las comunidades; de ninguna manera pueden ser proporcionados por los Estados, dado que se generaría una sospecha legítima sobre su imparcialidad.

2. Se trata de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de 2007, ya mencionada, y de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de la OEA, de 2016.

3. Comisión de Expertos de la OIT; Sistema Interamericano de Derechos Humanos; Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

Por último, vale la pena volver a insistir en que es preciso no confundir los modos de participación previstos en las diferentes legislaciones para las y los ciudadanos en general con la consulta especialmente prevista para los pueblos indígenas. En su carácter individual pueden participar de los diferentes mecanismos previstos como cualquier ciudadana o ciudadano, pero deben ser consultados colectivamente como comunidades y pueblos indígenas.

## PARTICIPACIÓN, CONSULTA Y ACTIVIDADES EXTRACTIVAS EN LA ARGENTINA

En los apartados anteriores se enfatizó la relevancia de distinguir la participación en general —también denominada participación pública o participación ciudadana— de la consulta dirigida a pueblos indígenas, sujetos políticos y colectivos que, de acuerdo a la normativa vigente, pueden gozar de este derecho. Habiendo aclarado esta diferencia, debemos afinar el procedimiento de consulta, principalmente de cara a las actividades extractivas, porque son profundamente desafiantes para todo lo relativo a las cuestiones ambientales.

En la Argentina, el derecho a la consulta es tan recurrentemente vulnerado como el derecho a la propiedad comunitaria indígena y el derecho a la coestión de los recursos naturales, previstos en la Constitución Nacional. Si bien desde que se encuentra vigente se han realizado numerosos intentos de canalizar su aplicación, son muy pocas las experiencias en el país en las que se ha llevado adelante un proceso de consulta.

La falta de legislación local, en un principio, se intentó suplir por la elaboración de protocolos en cada una de las comunidades indígenas a consultar (Solá, 2016). Sin embargo, la experiencia —aunque positiva— no prosperó. Puede mencionarse el protocolo de consulta elaborado por las comunidades indígenas de Salinas Grandes en Salta y Jujuy<sup>4</sup>, el “Kachi Yupi” o “Huellas de Sal”, que si bien es un trabajo sólido y consistente, tampoco logró impactar en las estructuras estatales. Solo para dar cuenta de su falta de eficacia, basta recordar que la última reforma constitucional de la provincia de Jujuy no fue consultada con las comunidades indígenas que la habitan.

En noviembre de 2023 la Honorable Legislatura del Neuquén aprobó por unanimidad la Ley 3401 de Consulta Libre, Previa e Informada a las Comunidades Indígenas, de acuerdo a lo que dispone el Convenio 169 de la OIT y las declaraciones respectivas. Dicha ley es la réplica de un decreto del Ejecutivo que se encontraba ya vigente, y que fue consensuado con la Confederación Mapuche de Neuquén.

4. Para más información, visitar: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/15Sola%CC%81.pdf>

Esta ley, la segunda en la región, no solo tiene por objeto la participación de las comunidades indígenas en la industria petrolera de la provincia, sino que está pensada —y en ese sentido, fue discutida— para contar con las voces de las comunidades mapuches en todo lo que atañe a la explotación del yacimiento de Vaca Muerta. La explotación no convencional de petróleo utilizando la técnica del *fracking* es una de las amenazas más visibles y concretas al medio ambiente en la Argentina y requiere de estudios ambientales permanentes para evaluar su impacto y poder realizar una proyección adecuada de los daños. Los afectados directos son las comunidades indígenas que viven atravesadas por gasoductos y oleoductos, y que ya padecen una contaminación que se extenderá por generaciones.

La Ley 3401, todavía sin implementar, es una herramienta que tiene la pretensión de convertirse en el modo de canalización de todo el proceso complejo de interrelación, que comprende actores indígenas, actores públicos y actores privados. A pesar de su insuficiencia, es concebida por la Confederación Mapuche de Neuquén como un avance en la consecución de sus derechos y como un camino para re-encauzar la relación entre el Estado, las empresas y las comunidades indígenas.

Sin embargo, la ley tiene dos aspectos negativos que no pueden soslayarse. Por una parte, solo pueden ejercer este derecho las comunidades con personería jurídica inscriptas en la provincia (art. 8), dejando de lado a aquellas que —por las razones que fueren— no la hayan obtenido.

ARTÍCULO 8: El procedimiento de consulta se llevará a cabo con las autoridades representativas de las comunidades indígenas que cuenten con el reconocimiento de su personería jurídica por la autoridad provincial competente en la materia...

Por la otra, el resultado de la consulta no es vinculante. Si bien contempla la inclusión de las observaciones o sugerencias de las comunidades, la administración finalmente puede adoptar la medida en cuestión (art. 15), lo que distorsiona en gran parte el objetivo principal de la ley.

ARTÍCULO 15: Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Protocolo deberán efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. La audiencia de cierre deberá constar en un acta, que contenga las posiciones de las partes en el marco del procedimiento. De no obtenerse un acuerdo, en el acta deberán asentarse las posturas de cada una de las partes, dando por clausurado el procedimiento y remitiendo las actuaciones al órgano administrativo; quien podrá adoptar la medida administrativa que considere oportuna y conveniente, fundamentando razonadamente su accionar y considerando, en la mayor medida posible, las objeciones, modificaciones o las necesidades de las comunidades indígenas intervinientes.

Por otro lado, el 31 de octubre de 2024 se aprobó en la Legislatura de la Provincia de Río Negro un proyecto de ley sobre consulta previa, libre e informada presentado por el Poder Ejecutivo. Consagrado como Ley 5755, se aparta notablemente de los estándares jurisprudenciales y normativos establecidos en la materia, y adolece de un vicio ostensible, que es el de no haber sido consultado con las comunidades y organizaciones indígenas, sustrayendo la participación política de los pueblos indígenas en el proceso —traducido, precisamente, en el derecho a la consulta—.

Esto solo ya es una razón para sostener que la ley sancionada es contraria a la Constitución e instrumentos jurídicos internacionales vigentes. Pero a ello se le suma que su contenido también vulnera derechos de los pueblos indígenas, interpretando restrictivamente la consulta y limitándola a las comunidades indígenas con personería jurídica, reeditando una vieja discusión, que ya debería estar saldada, alrededor de que esta es meramente declarativa y de ningún modo constitutiva.

La búsqueda de herramientas para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada es relevante y debe ser acompañada, en el entendido de que no es un derecho que se implemente fácilmente, y que requiere de regulación de procesos que sean creativos, no meramente formales, y que permitan un diálogo con las comunidades siempre declamado, y también siempre pendiente. El fracaso del protocolo mencionado, y las dificultades que enfrenta la ley neuquina, sumando ahora la ley inconsulta de Río Negro, dan cuenta de los desafíos para Estados que cada vez se encuentran más lejos de contemplar políticas concretas que faciliten, en general, el ejercicio de derechos indígenas y, específicamente, que garanticen el respeto del derecho a la consulta.

Es indubitable que la consulta obligatoria a los pueblos indígenas en temas ambientales es un avance en su protección, y que fortalece su forma de relacionarse con su hábitat. Asimismo, va consolidando su rol como “guardianes del territorio” en un contexto complejo. Queda claro que el Acuerdo de Escazú incorporó esta mirada en su texto, y fue concebido prestando atención a las comunidades indígenas y a la función que desempeñan en un territorio cada vez más devastado.

## EL ARTÍCULO 7 DEL ACUERDO DE ESCAZÚ Y EL INFORME DEL GOBIERNO ARGENTINO

El artículo 7 del Acuerdo de Escazú, referido a la participación pública en la toma de decisiones ambientales, contempla de una manera amplia y desde las etapas iniciales de los debates, la intervención del público en cualquier medida que tenga un impacto notable en el ambiente, y que de esa manera incluso pueda afectar a la salud. La transparencia del proceso y la información permanente de los contenidos de las medidas proyectadas forman parte de esta regulación. Sin embargo, las observaciones del público no son vinculantes, aunque el Estado tiene que dar

cuenta de su decisión, justificarla y mencionar los puntos que señalaron los potenciales afectados en sus observaciones.

Toda la formulación del artículo recuerda los requisitos que debe cumplir la consulta a los pueblos indígenas, dado que contempla la lengua, la información, los tiempos, la facilitación del acceso a la participación, el intercambio de saberes, la generación de un diálogo genuino, etc. En algún sentido, parece haberse inspirado en los debates que se vienen dando hace más de tres décadas alrededor de la consulta, y de cómo debe ser construido el proceso de implementación. Por ello es relevante señalarlo para remarcar, asimismo, cómo debe ser llevada adelante la consulta ambiental dirigida a pueblos y comunidades indígenas.

Como ya se advirtió en el primer apartado, el Acuerdo dedica un inciso del artículo 7 a los pueblos indígenas y el respeto debido a sus derechos según la normativa existente. Ello remite directamente al Convenio 169 de la OIT, y a la obligación de realizar la consulta ambiental de acuerdo a las condiciones y modalidades debatidas alrededor del derecho a la consulta en general.

En el Plan Nacional para la Implementación del Acuerdo de Escazú que elaboró la República Argentina en octubre de 2023 se establecieron una serie de ejes y lineamientos, indicando cuáles deben ser las acciones prioritarias a cargo del Poder Ejecutivo Nacional a fin de garantizar los derechos que surgen del Acuerdo. En primer lugar, el informe da cuenta de que se llevó adelante un diagnóstico sobre el estado del cumplimiento del Acuerdo, e identificó sobre cada uno de los ejes temáticos y las acciones a seguir un sistema de responsabilidades, sumando a sectores sociales, académicos y privados en la construcción y ejecución del plan.

En el eje de participación pública en la toma de decisiones ambientales se identificaron áreas con potencial de mejoras, destacándose las prácticas para garantizar la participación de aquellas personas y comunidades que están más expuestas a ser afectadas. Un aspecto a destacar es que, producto del proceso participativo para la elaboración del plan, se incorporó como un lineamiento específico el abordaje con comunidades de pueblos indígenas.

Así, en la estructura del plan, el segundo lineamiento del eje de participación pública es “generar mecanismos adecuados para la participación efectiva de las Comunidades Indígenas en las decisiones ambientales” (MAyDS, 2023). Se establecen, a partir de este lineamiento, dos acciones principales:

1. Generar acciones de difusión y consulta culturalmente apropiadas y dirigidas a comunidades indígenas, a fin de que puedan incidir en cómo se implementan las disposiciones del Acuerdo de Escazú según sus necesidades y circunstancias. En el marco de este proceso de diálogo, consultar por los modos de implementación de los cuatro pilares, así como por el sistema de gobernanza.

2. En un marco de sinergias entre el Acuerdo de Escazú y el Convenio 169 OIT, promover la participación de las comunidades indígenas en las tomas de decisiones ambientales que pudieran potencialmente afectarlas. Identificar a estas comunidades, cuando corresponda, como actores clave y facilitar su acceso a la información de relevancia para que su participación resulte efectiva (MAYDS, 2023).

En el plan se determinó que las áreas responsables de las acciones antes descritas serían el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAYDS) y el Instituto Nacional de Asuntos indígenas (INAI). Al momento de escribir este texto, y con una nueva gestión (mayo de 2025), que está transformando el organigrama de las áreas de gobierno, el INAI depende de la Vicejefatura de Gabinete del Interior dentro de la Jefatura de Gabinete de Ministros, y el MAYDS se convirtió en la Secretaría de Turismo, Ambiente y Deporte que depende también del Ministerio del Interior. Estos cambios impactan en la implementación del plan, no solo por las transformaciones de las instancias estatales a cargo, sino porque la actual gestión de gobierno no ha demostrado ningún tipo de interés por los temas ambientales. Por el contrario, el titular del Ejecutivo se ha expresado cuestionando la idea misma del cambio climático. En definitiva, la instrumentación de este plan, elaborado hace poco más de un año, es incierta y con una proyección difícil de pronosticar.

## PUNTOS DE PARTIDA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONSULTA AMBIENTAL A PUEBLOS INDÍGENAS

Analizando la implementación de la consulta a pueblos indígenas en la región, y enfocando en la consulta a los temas ambientales, pueden identificarse algunos puntos de partida para arribar exitosamente a una participación genuina de las comunidades indígenas en las decisiones y acciones que se tomen, y que puedan alcanzar un alto impacto.

Asimismo, vale la pena destacar el desarrollo de la “participación temprana” que se lleva adelante en el plan nacional que se mencionó en el apartado anterior y que va de la mano con la doctrina ya consolidada de que las comunidades indígenas requieren formar parte de las discusiones con antelación a cualquier decisión sobre la medida o la acción consultada, en el entendido de que la inclusión de las voces indígenas debe realizarse desde el primer momento, garantizando su presencia en todas las etapas del debate.

Así, algunos de estos puntos de partida son:

- La consulta debe ser dirigida a todas las comunidades indígenas potencialmente afectadas por el impacto ambiental, cualquiera sea su estatus jurídico, con o sin personería jurídica. El Convenio 169 dispone que debe hacerse a través de sus instituciones representativas. De allí que deberá identificarse

cuáles son esas instituciones u organizaciones, pero no debe soslayarse a las comunidades que carezcan de la personería.

- Se deben arbitrar los medios para que se les dé intervención antes de tomar cualquier decisión sobre lo que verse la consulta. En ese sentido, la convocatoria debe ser lo más amplia posible, teniendo presente las particularidades de la medida que se consulta, determinando con antelación si los impactos son locales, regionales, etc.
- La consulta ambiental debe realizarse junto a una Evaluación de Impacto Ambiental. Más allá de que estos informes técnicos deben siempre adjuntarse, como información calificada, a cualquier proceso de consulta, los técnicos deben ser no solo calificados sino imparciales, acompañando a las comunidades indígenas en todo el proceso de decisión.
- El resultado de la consulta ambiental debe ser vinculante. No debe dejarse la última palabra al Estado, porque distorsiona la voluntad de las comunidades indígenas y atenta directamente contra el derecho a la libre determinación.
- La consulta ambiental debe “desburocratizarse”. En la medida de lo posible, no debe endilgarse a las comunidades la carga de demostrar su calidad de “comunidad indígena”, o cuáles son sus instituciones representativas. Las actividades logísticas o de forma deben ser responsabilidades del Estado.
- Las propuestas, consideraciones y conclusiones de las comunidades indígenas deberán ser receptadas oralmente, habilitando encuentros que permitan deliberar, sin limitarlas a que sean presentadas por escrito, para evitar que la consulta se convierta en “un trámite más”. Por otra parte, las presentaciones por escrito exigen a las comunidades formas de transmitir que les son ajenas y que —otra vez— les generan obligaciones, más que la posibilidad de gozar de un derecho.
- Deben gestarse espacios para que las comunidades indígenas demanden poder ejercer sus derechos cuando la entidad administrativa o la autoridad de aplicación no convoque a la consulta ambiental, de acuerdo a lo expresado en el Acuerdo de Escazú.

## APUNTES FINALES

Existe un vínculo indiscutible entre los pueblos indígenas y los territorios que habitan. Las amenazas al ambiente, a los ecosistemas, a los seres vivos todos representan también una grave amenaza para su subsistencia. Generar herramientas

para hacerlos partícipes de decisiones tan centrales para sus planes de vida es un imperativo, que se torna más urgente a medida que el deterioro ambiental se va profundizando.

El Acuerdo de Escazú, que visibiliza los esfuerzos de los Estados para estar a la altura de las circunstancias, identificando como uno de sus ejes principales la participación pública, ubica a las comunidades indígenas como uno de los destinatarios principales de estas políticas. El cumplimiento de las obligaciones contraídas también se vuelve un indicativo de la relevancia que adquiere para los Estados el cumplimiento de sus compromisos internacionales.

Sin embargo, los mismos Estados que suscriben los acuerdos luego demuestran resistencias para formular acciones concretas que posibiliten una bajada a tierra. Se vuelve muy esforzado redireccionar políticas públicas que se alejan de los objetivos establecidos en el Acuerdo.

Por otra parte, teniendo presente que el Acuerdo es relativamente reciente, los cambios de gestión de gobierno también atentan contra la continuidad de las políticas o el cumplimiento efectivo de los compromisos contraídos. En el caso de los pueblos indígenas, la vulneración recurrente del derecho a la consulta complejiza la implementación del artículo 7 del referido Acuerdo.

El derecho a la consulta a los pueblos indígenas, y más aún la consulta ambiental, interpela profundamente a los Estados y a los gobiernos. Deben decidir si honrar sus obligaciones internacionales o seguir profundizando un modelo de desarrollo que avanza sobre los territorios indígenas, afectando irremediablemente el hábitat y el ambiente, contaminando, degradando, deteriorando.

El Acuerdo de Escazú surge en un contexto de mucho desequilibrio ecológico en toda la región. Los desafíos son enormes. En la Argentina, un cambio de rumbo en la gestión de gobierno —que presenta un sesgo ideológico indiscutible, que incluye la negación del cambio climático— puede alterar notablemente los impactos de este Acuerdo. Los pueblos indígenas siguen esperando una reparación histórica, que comprende, sin lugar a dudas, visibilizarlos como sujetos políticos y consultarlos cuando las decisiones que se toman los afecten.

## Bibliografía

Clavero, B. (2010). “Consulta y consentimiento previo, libre e informado a la luz del derecho internacional de los derechos humanos”, inédito (documento elaborado en respuesta a una consulta de la Confederación Mapuche de Neuquén). En M. Gomiz y J. M. Salgado (2010), Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas. Su aplicación en el derecho interno argentino (p. 129). Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas, Neuquén.

MAyDS (2023). Plan Nacional para la Implementación del Acuerdo de Escazú. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/09/plan\\_nacional\\_acuerdo\\_de\\_escazu.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/09/plan_nacional_acuerdo_de_escazu.pdf)

Solá, R. (2016). Kachi Yupi: un ejercicio de autodeterminación indígena en Salinas Grandes. En *Informe Ambiental FARN 2016*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/15Sola%CC%81.pdf>

→ CAPÍTULO 5

# EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN LA ARGENTINA, 2024

Florencia Gómez  
Ariel Genovese



## Florencia Gómez

Abogada, experta en políticas de tierras y consultora internacional. Fue secretaria de Política Ambiental en Recursos Naturales del Ministerio de Ambiente. Es docente en universidades públicas y es activista socioambiental. Directora de Relaciones Institucionales del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo (CEPPAS).

## Ariel Genovese

Abogado, especialista en derecho ambiental (Universidad de Buenos Aires, UBA) y en derecho y economía del cambio climático, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Funcionario del Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires, docente de grado y posgrado en universidades públicas y privadas. Es consultor del CEPPAS.

## INTRODUCCIÓN

En este trabajo se analizan las instituciones y la normativa vigentes en la República Argentina en torno a al acceso a la justicia ambiental. Además, se presentan los resultados de la Encuesta sobre Acceso a la Justicia Ambiental (EAJA) realizada en 2024 a distintos actores clave (pertenecientes al Poder Judicial, ministerios públicos y organizaciones de la sociedad civil) con amplio conocimiento del derecho ambiental y de las brechas en materia de implementación.

Para comenzar, vale reflexionar en torno al acceso a la justicia ambiental, un concepto que refiere a

las posibilidades de las personas de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas y cuyo ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los mecanismos o instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos (Auhumada y Manzano, 2016: 6).

En materia de justicia ambiental, la norma con mayor jerarquía que lo respalda es el artículo 43 de la Constitución Nacional (CN), que establece la acción de amparo contra cualquier forma de discriminación

y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así a los derechos de incidencia colectiva en general, la que puede ser solicitada por el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

La Ley 25.675 General del Ambiente, una norma orgánica, de presupuestos mínimos y reglamentaria del artículo 41 de la CN, contiene previsiones en materia de justicia ambiental, tanto de fondo como de forma. En lo que hace al acceso a justicia, se destaca el artículo 30 que establece que producido el daño ambiental colectivo tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado tanto el afectado como el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la CN y el Estado nacional, provincial o municipal. Quedará asimismo legitimada para la acción de recomposición o de indemnización pertinente la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción. Además, sin perjuicio de ello, toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.

Aun dentro de la misma ley, se encuentran previsiones en materia de acceso a la información y participación ciudadana. Con relación a los derechos de acceso, en cuanto al derecho de acceso a la información existe una ley de presupuestos mínimos, mientras que la participación pública no cuenta con una norma específica. Sin embargo, existe normativa que regula la participación pública en los distintos niveles de gobierno, ya que regula lo concerniente a evaluación ambiental de manera sectorial. A nivel nacional, por otra parte, no existe una ley de presupuestos mínimos de evaluación ambiental, y a nivel provincial la normativa es diversa. Además de esa complejidad, en las provincias la regulación de la participación pública también es sectorial, según la actividad productiva de que se trate; por ejemplo, las leyes provinciales de ordenamiento territorial de bosques nativos, que contienen procedimientos para la participación con diferentes estándares en distintas provincias.

Este análisis de normativa debe complementarse con la legislación de las provincias que pueden o no tener previsiones en lo que hace al acceso a la justicia ambiental. A título de ejemplo se cita la Ley 11.723 de la provincia de Buenos Aires (art. 34 y subsiguientes), así como la Ley 7070 de Salta (art. 30 y subsiguientes), que prevén acciones específicas en materia ambiental.

Ahora bien, desde el 22 de abril de 2021 se encuentra vigente en la Argentina 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, conocido como Acuerdo de Escazú. En su artículo 8 (Lloret, 2021), establece que se podrá impugnar o recurrir, en cuanto al procedimiento y el fondo, cualquier decisión, acción u omisión:

- Que contravenga normas jurídicas relacionadas con el ambiente (art.8 inc. 2).
- Relacionada con el acceso a la información ambiental (artículos 8 inc. 2, 5 inc. 1 y 2 inc. b).
- Vinculada con el acceso a la participación pública en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a asuntos ambientales de interés público —políticas, estrategias, planes, programas, ordenamiento territorial, normas y reglamentos— (conf. artículos 8 inc. 2 y 7 inc. 3).
- Relacionada con el acceso a la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales particulares —distintas de las de interés público— (conf. artículos 8 inc. 2, 7 inc. 16 y 2 inc. b).
- Que afecte o pudiera afectar de manera adversa el ambiente (conf. artículo 8 inc. 2.c).

Una protección efectiva del ambiente implica que la normativa contemple los mecanismos que garanticen los derechos de acceso a la participación pública, a la información y a la justicia ambiental. Este último derecho de acceso es el que actúa como resorte o instancia donde se dirimen los demás derechos de acceso y la afectación específica del derecho a un ambiente sano como novedad que trae Escazú. Enseña Néstor Cafferata que los casos ambientales son “casos difíciles”, “litigios de interés público”, “litigios masivos”, “típicos”, “litigios estructurales” o “casos complejos” que requieren del juez o jueza la adopción de un juicio de ponderación, razonabilidad o proporcionalidad. De allí la importancia de contar con reglas claras de acceso a la justicia ambiental (Cafferata *et al.*, 2012).

Ahora bien, a la hora de encarar el propósito del Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú en materia de justicia ambiental, la cuestión cobra aun mayor complejidad toda vez que, más allá de las normas citadas, la organización federal de gobierno conlleva que se monitoree la realidad de cada una de las 24 jurisdicciones, más la justicia federal, y que se analice, además de las normas sustanciales, aquellas procesales, así como la organización de las administraciones de justicia en las provincias y los mecanismos con los que cuenta la ciudadanía para exigir el cumplimiento del derecho a un ambiente sano en ámbitos judiciales.

Como una primera etapa en la construcción de esta línea de base de investigación, se realizó una encuesta *on line* en el marco del Observatorio. Recordemos que el Observatorio es una iniciativa impulsada entre distintas ONG de derechos humanos y ambiente de nuestro país y al que se sumaron universidades y centros de investigación con *expertise* en la materia. El relevamiento estuvo dirigido a personas abogadas que trabajan en la función pública en temas ambientales y a profesionales del derecho que litigan en procesos colectivos ambientales.

## DISEÑO INSTITUCIONAL DEL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL

El diseño institucional y las competencias de los organismos para el acceso a la justicia ambiental están determinados por la organización federal de gobierno de la República Argentina, es decir que cada jurisdicción presenta características propias. La descripción de la situación a nivel país encuentra notables diferencias según la jurisdicción de que se trate.

### Fiscalías ambientales

La realidad del Ministerio Público Fiscal (MPF) en todo el territorio argentino es heterogénea (Pascual, 2025). Como consecuencia de la organización federal de gobierno, cada jurisdicción tiene su propia estructura diseñada desde de sus leyes orgánicas, con diversos grados de legitimación activa y/o incumbencias en materia ambiental, y aun dentro de cada Ministerio Público local pueden presentarse peculiaridades en razón de decisiones de política criminal y/o para dar un adecuado tratamiento a necesidades de cada departamento judicial. Al cierre de este trabajo, y a solo título de ejemplo, podemos mencionar la identificación de las siguientes:

- Fiscalías multifueros con legitimación para acciones ambientales, como en la provincia de Salta, con sus leyes 7070 y 7328.
- Fiscalías ambientales con competencia penal y contravencional, como la UFEMA<sup>1</sup> de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a través de su Resolución F. G. 6/16.
- Competencias civiles y penales, como en las provincias del Chaco en virtud de la Ley 913-B de 1997 y Corrientes por la Ley 5691.
- Fiscalías con competencias compartidas con otros delitos comunes, como en Neuquén con la Resolución 50/18, o la provincia de Buenos Aires que —a través de resolución de Fiscalía General de Mar del Plata— crea la Unidad Fiscal en delitos culposos y ambientales.
- Fiscalías de intereses generales, civiles o no penales (Entre Ríos; Santa Fe, a través de su Ley 10.160).
- La UFIMA en el fuero federal (Resolución PGN 123/06).

1. La Unidad Fiscal Especializada en Materia Ambiental (UFEMA) del MPF tiene competencia exclusiva en: Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, Ley 14.346 de Maltrato Animal, art. 54 del Código Contravencional ("COLOCAR O ARROJAR SUSTANCIAS INSALUBRES O COSAS DAÑINAS EN LUGARES PÚBLICOS"), art. 74 del Código Contravencional ("VIOLACIÓN DE CLAUSURA") en ocasión de clausuras dictadas por la Dirección General de Control dependiente de la Agencia de Protección Ambiental (APRA).

Podríamos afirmar que la competencia del MPF en materia ambiental se concentra principalmente en el fuero penal, en el marco de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, la Ley 22.421 de Fauna, Ley 25.743 de Patrimonio Arqueológico y Paleontológico, así como en otros delitos previstos en el Código Penal en los títulos sobre propiedad (daños), seguridad (incendios), salud (envenenamiento de aguas) o administración pública (incumplimiento de los deberes de funcionario público), de los que se vale para ejercer la acción pública en su defensa. Se debe tener presente que en las últimas dos décadas diversos proyectos de reforma integral al Código Penal y/o proyectos de leyes específicas han intentado incorporar al bien jurídico ambiente con tipos específicos. Todos y cada uno de ellos pierden sistemáticamente estado parlamentario, y sus razones exceden al desarrollo del presente informe.

Independientemente del fuero en el que estos conflictos tramitan según el diseño institucional de cada jurisdicción, lo cierto es que su principal característica es que se trata de litigios estratégicos, complejos, multifueros y policéntricos (Lloret, 2021) en los que normalmente se encuentra demandado el Estado, tanto nacional como provincial y/o municipal, por acción u omisión en sus funciones en forma principal y/o secundaria.

Se ha detectado una baja promoción de la acción en materia no penal por parte del MPF. En estos procesos interviene como un sujeto al que se lo consulta en representación del interés general. Rara vez se lo encuentra como parte actora. En materia penal, si el MPF atiende a la política criminal de persecución en función de su dañosidad social, los casos remiten a criminalidad organizada y económica (Gersenobitz, 2021), lo que choca con la realidad estructural de las fiscalías en territorio, caracterizadas mayormente por su escaso personal, bajos recursos y múltiples frentes de litigio, lo cual incide directamente en la obtención de la prueba y, por tanto, en el éxito de la investigación que se procure como política criminal.

Con relación a la incorporación de la temática en el diseño organizacional del Ministerio Público Fiscal, existen proyectos de ley y/o resoluciones para crear fiscalías especializadas u oficinas de asistencia en materia ambiental. Por ejemplo, en 2022 se presentó un proyecto de ley para crear la Procuraduría de Protección Ambiental y Unidades Fiscales Especializadas por Áreas Naturales (conforme las ecorregiones del país), modificando la Ley 27.148 Orgánica del Ministerio Público Fiscal de Nación, con una nómina de funciones de carácter federal y con competencias multifuero en materia ambiente.

Como iniciativa reciente, cabe destacar la Red Argentina de Fiscalías Ambientales, creada en septiembre de 2024, que emitió una primera declaración<sup>2</sup> fundada en el compromiso de los firmantes de proteger el medio ambiente. La Red refleja un innovador enfoque pragmático, basado en la colaboración interprovincial para

2. Para leer la declaración, visitar: [https://classactionsargentina.com/wp-content/uploads/2024/09/declaracion-red-arg-fiscalias-ambientales\\_firmado.pdf](https://classactionsargentina.com/wp-content/uploads/2024/09/declaracion-red-arg-fiscalias-ambientales_firmado.pdf)

mejorar la eficacia en la defensa judicial colectiva del ambiente, lo cual podrá permitir el desarrollo de protocolos comunes para la investigación y litigación de casos ambientales colectivos, el establecimiento de mecanismos de consulta y coordinación entre fiscalías para casos que afecten a múltiples jurisdicciones y la creación de bases de datos compartidas sobre jurisprudencia ambiental y estrategias procesales efectivas en litigios colectivos. La principal conclusión y motor de la iniciativa es la necesidad de una acción coordinada para enfrentar los desafíos de la litigación ambiental colectiva. La solidez de esta conclusión se evidencia en el amplio consenso entre las fiscalías provinciales y las organizaciones adherentes (Verbic, 2024).

## Juzgados ambientales

Al momento, solo dos provincias cuentan con juzgados especializados en materia ambiental: Jujuy, a través de la Ley 5899, que establece la “creación del Fuero Ambiental y de las Fiscalías Ambientales de la Provincia de Jujuy”, y Misiones, a través de la Ley IV – N° 97 de Creación del Fuero Ambiental, que incluía un juzgado y una fiscalía con competencia ambiental (estos últimos no se encuentran en funcionamiento al cierre de este capítulo). Jujuy, además, cuenta con la Ley 6108 de Procedimiento Ambiental, vigente desde 2018.

Durante 2024 se creó la Secretaría Ambiental en la Cámara Penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por resolución del propio Poder Judicial, lo que se desarrollará en párrafos siguientes. En el presente apartado mencionamos distintas disposiciones legales o normativas en materia de organización del Poder Judicial. Entre ellas se destaca la creación de registros de procesos de incidencia colectiva que contemplan la submateria ambiental, o situaciones procesales específicas, como la Resolución 1578-21 suscripta en forma conjunta entre la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y el MPF para materia no penal, que regula la actuación de este último en procesos inscriptos en el registro de incidencia colectiva, cuando la actora desiste o abandona la acción, así como casos ante acuerdos de conciliación o transaccional.

## Defensoría General de la Nación

La Defensoría General de la Nación (DGN) es una institución que integra el MPF de acuerdo al artículo 120 de la Constitución Nacional. Según la Ley 27.149 Orgánica del Ministerio Público Fiscal, su función principal consiste en la defensa y protección de derechos humanos que garantizan el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral en casos individuales y colectivos. La ley orgánica establece también que la Defensoría promueve toda medida tendiente a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.

A través de la Resolución DG 904/2016<sup>3</sup> se creó en el ámbito de la DGN el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) que tiene entre sus competencias ayudar en la defensa de aquellos casos que sean declarados de especial interés institucional por el Defensor General; participar en la elaboración de proyectos de indicaciones y recomendaciones tendientes a garantizar una adecuada defensa —individual y colectiva— de los DESC de las personas en situación de vulnerabilidad; investigar para dar cuenta de las problemáticas referidas al acceso a la justicia; hacer difusión sobre DESC y cooperar con las organizaciones de la sociedad civil.

A través del programa se intervino en diversas causas ambientales (Tedeschi *et al.*, 2023), algunas de las cuales tomaron notoriedad pública y entre las que se pueden mencionar:

- La causa Mendoza, en la Cuenca Matanza Riachuelo.
- Remediación ambiental por contaminación con plomo en San Antonio Oeste (Provincia de Río Negro).
- El caso de los desplazados ambientales de Yacyretá.
- Minería de litio en salinas en Antofagasta de la Sierra (Catamarca).
- El cierre del basural a cielo abierto de Luján y el nuevo complejo ambiental.
- Incendios en el Delta del Paraná.

Actualmente, la DGN interviene patrocinando o representando en causas no penales a quienes en situación de vulnerabilidad (sin recursos económicos) recurren a esa Defensoría (de manera individual o colectiva) para la defensa de su derecho a un ambiente sano e interviene en la representación colectiva de niños, niñas y adolescentes (artículo 43 de la Ley 27.149) cuando le es requerida.

Cabe destacar que a los fines de facilitar la producción de la prueba en litigios ambientales la DGN realizó convenios con el Programa Ciencia y Justicia del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Y, por otra parte, las defensorías en el país llevan adelante litigios ambientales independientemente del Programa DESC y cuando así lo consideran solicitan apoyo.

3. Para leer la resolución, visitar: [https://www.mpd.gov.ar/pdf/res%20DGN%200904\\_2016.pdf](https://www.mpd.gov.ar/pdf/res%20DGN%200904_2016.pdf)

## Oficinas y secretarías ambientales

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) creó, mediante la Acordada 16/2013, la Comisión de Ambiente y Sustentabilidad, a la cual le encomendó orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, proyectos y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. De la Comisión son parte un Comité Ejecutivo y un Comité Consultivo al que se invitaba a participar a representantes de magistrados, empleados judiciales y sindicatos.

Posteriormente, la misma CSJN, mediante la Acordada 1/2014<sup>4</sup>, creó, bajo su superintendencia directa, la Oficina de Justicia Ambiental, indicando entre sus funciones la de mejorar la gestión de los recursos, promover proyectos para la protección del ambiente, recabar datos y difundir iniciativas vinculadas a la justicia ambiental. Definió como áreas de trabajo de la Oficina de Justicia Ambiental las de capacitación, recolección de datos e investigación.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministerio Público de la Defensa, a través de la Resolución Defensoría General 260/2022, estableció las funciones de la Secretaría Letrada de Derecho al Ambiente Sano (art. 26 de la Constitución de la CABA) en el ámbito de la Secretaría General de Derechos Humanos y Sociales, creada por Resolución de Presidencia del Consejo de la Magistratura 582/21 y ratificada por Resolución de Plenario CM 118/21. Entre las cuales, y teniendo en cuenta el Acuerdo de Escazú, se pueden destacar las relativas al acceso a la información pública en el ámbito del Ministerio Público de la Defensa y aquella que indica generar informes, análisis, propuestas, diagnósticos y seguimiento de las principales problemáticas ambientales en la ciudad relacionadas con la política y calidad ambiental. Específicamente con relación al acceso a la justicia ambiental en el ámbito de la CABA, la Secretaría Letrada tiene la función de brindar asesoramiento técnico que coadyuve a la incorporación de una perspectiva ambiental en los procesos judiciales, a requerimiento de las defensorías.

Tal como se adelantara en páginas anteriores, también en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recientemente por la Resolución 225/2024 de Presidencia de la Cámara de Casación y Apelaciones en lo Penal, Penal Juvenil, Contravencional y de Faltas se creó la Secretaría Especializada en Materia Ambiental y de Derecho Animal. Esta tiene, entre otras funciones, la de realizar todas las acciones necesarias para poder garantizar el acceso a la justicia en materia de derecho ambiental y animal y tramitar las causas que lleguen por apelación a la Cámara en el ámbito de su competencia.

La reciente creación de espacios, áreas y oficinas vinculados a lo ambiental dan cuenta de la creciente necesidad de dar respuesta a la ciudadanía por parte de la administración de justicia.

4. Para leer la acordada, visitar <https://www.csjn.gov.ar/documentos/descargar?ID=86073>

## Defensoría del Pueblo de Nación

El Defensor del Pueblo de la Nación (DPN), según la Constitución Nacional (artículo 86), es un órgano independiente que actúa con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad, y su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Carta Magna. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras. En lo que hace al acceso a la justicia ambiental, el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal atribuida constitucionalmente.

Un dato que se torna insoslayable al analizar la cuestión del acceso a la justicia, en cuanto a las instituciones que cuentan con legitimación activa en defensa del ambiente, es que desde el 16 de mayo de 2009 el cargo del DPN se encuentra vacante, siendo un actor legitimado constitucionalmente (artículo 41, CN) y por la Ley 25.675 General del Ambiente. Esta situación se mantiene en la actualidad a pesar de las sucesivas exhortaciones que la Corte Suprema de la Nación realizó al Congreso y de la solicitud que más de 40 organizaciones de la sociedad civil<sup>5</sup> remiten periódicamente al parlamento.

Entre los colectivos que exigieron al Congreso la designación del Defensor o Defensora del Pueblo de la Nación también se encuentra la Asociación de Defensorías del Pueblo de la República Argentina (ADPRA), que en noviembre de 2023 llamó a “fortalecer el sistema democrático en su conjunto y consolidar los avances conseguidos en materia de derechos”, y con relación a la acefalía expresó:

La resolución de dicha situación resulta necesaria para la protección integral de los derechos de las personas, el fortalecimiento de los organismos de control y la promoción de los derechos humanos. A 40 años del retorno de la democracia, los Defensores y Defensoras del Pueblo de todo el país expresaron su compromiso con la defensa de los derechos y los consensos alcanzados de forma colectiva, e invitan a la comunidad a acompañar con el voto en defensa de la democracia<sup>6</sup>.

Cabe mencionar que suele atribuirse la falta de designación del DPN al requerimiento constitucional de mayoría agravada de dos tercios de los presentes en ambas cámaras. Atento a que esta vacancia —que ya lleva más de 15 años— afecta necesariamente a quienes sufren vulneraciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, cabe preguntarse si acaso el constituyente omitió esgrimir una solución alternativa para la falta de acuerdos políticos que deviene

5. Para más información, visitar: <https://acij.org.ar/la-defensoria-del-pueblo-esta-vacante-desde-hace-12-anos-y-un-grupo-de-ongs-presiona-para-que-se-cubra-el-puesto/>

6. Para más información, visitar: <https://defensoria.org.ar/noticias/defensores-solicitan-designacion-del-defensor-del-pueblo-de-nacion/>

en perjuicio para toda la ciudadanía, que puede ver afectado un derecho colectivo y no contar con los resortes institucionales para reclamar en sede judicial. Si bien excede a este informe analizar el caso de la Defensoría del Pueblo de cada una de las provincias y de la CABA, se pueden mencionar casos en los que son las defensorías del pueblo de las provincias las que impulsan causas ambientales, tales como el caso por contaminación ambiental en el Embalse de Río Hondo, en la Cuenca Salí Dulce, promovido por la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santiago del Estero<sup>7</sup>. En este caso, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero planteó un amparo ambiental, cuyos plazos procesales se encuentran suspendidos por decisión de la CSJN mientras se cumpla un acuerdo interjurisdiccional, cumplimiento en el que esa defensoría tiene un rol de contralor fundamental.

## ENCUESTA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL (EAJA) EN LA ARGENTINA

Con motivo de la construcción de una línea de base en materia de acceso a la justicia ambiental para el Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú en la República Argentina, se realizó la Encuesta sobre Acceso a la Justicia Ambiental (EAJA) en la Argentina dirigida principalmente a personas abogadas que trabajan temas ambientales ya sea a través del ejercicio liberal de la profesión, asesoramiento o bien formando parte de los estamentos judiciales, del Ministerio Público Fiscal o de la Defensa.

La EAJA se implementó a través de un formulario *online* compuesto por 31 preguntas, que estuvo disponible para la recepción de respuestas durante 30 días en mayo de 2024. Se obtuvo un total de 72 respuestas. El 49% de las personas consultadas se identificaron con el género femenino, mientras que el 51% con el género masculino. Cuando se preguntó acerca de si están o no en la función pública, contestaron también en proporciones similares. En cuanto a la procedencia, se correspondía casi con la totalidad de provincias, mayoritariamente Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Santiago del Estero, Jujuy y CABA.

A continuación se presenta un análisis de los principales resultados, organizados a partir de estas dimensiones temáticas:

- Dificultades para el acceso a la justicia ambiental
- Tipos de procesos
- Representación de colectivos

---

7. Para más información, visitar: <https://defensorsantiago.gob.ar/wp-content/uploads/2018/03/CuencaRioSalíDulce-libro.pdf>

- Objeto de las acciones ambientales
- Acciones judiciales según Escazú
- Acceso a tribunales internacionales de derechos humanos para la defensa del ambiente
- Amenazas a defensores ambientales
- Honorarios profesionales
- Litigios ambientales y ejercicio profesional
- Conocimiento sobre la institucionalidad para el litigio ambiental
- Procesos colectivos
- Otras institucionalidades para el acceso a la justicia ambiental

## **Dificultades para el acceso a la justicia ambiental**

### Clasificación por etapas

Conforme a un análisis preliminar de la cuestión y a intercambios realizados con especialistas en la materia, se consultó a los encuestados para que respondan, de acuerdo a su experiencia, en qué etapa identifican las mayores dificultades en el acceso a la justicia ambiental, definiendo entonces como variable la “Etapa con mayores dificultades para el acceso a la justicia ambiental” y como categoría a los “principales momentos del proceso judicial”. Se definió la categoría “no aplica” para los casos en que los encuestados no litigan o no puedan contestar lo consultado.

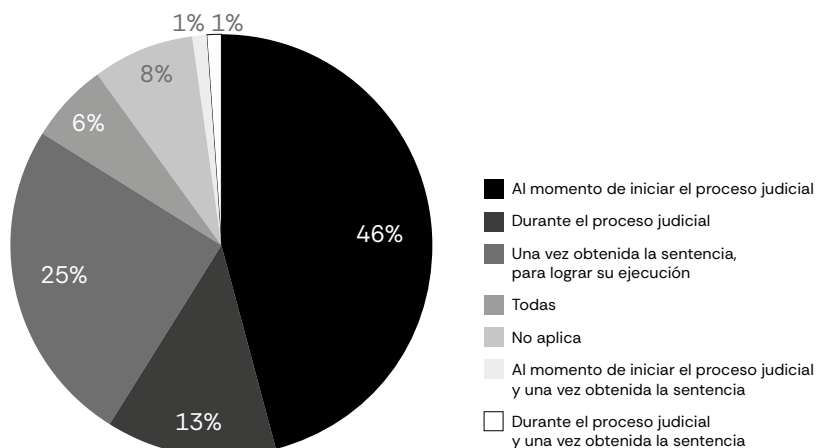
Se realizó una identificación de las etapas para determinar las dificultades para el acceso a la justicia ambiental teniendo en cuenta el momento del proceso judicial.

- I) Al momento de iniciar el proceso judicial.
- II) Durante el proceso judicial.
- III) Una vez obtenida la sentencia para lograr su ejecución.

En cuanto a los resultados, se dejó abierta la posibilidad de responder, y se evidencia que los mayores inconvenientes para el acceso a la justicia se encuentran en la etapa previa a iniciar el proceso judicial (46%), seguido por las dificultades encontradas en la etapa de ejecución de las sentencias (25%) y finalmente las

dificultades durante el proceso judicial (13%). Resulta un dato interesante que un 6% de los encuestados consideró que las dificultades se encuentran en todas las etapas, no pudiendo priorizar una en particular.

**FIGURA 1.** Etapas con mayores dificultades para el acceso a la justicia ambiental



Fuente: Elaboración propia.

### Caracterización de las dificultades

A los fines de arribar a una caracterización de las principales dificultades se optó por un análisis de tipo cualitativo de las respuestas, que ayuda a la comprensión de las causales que impactan en el acceso a la justicia ambiental, siempre desde la óptica de sus operadores.

Las dificultades pueden caracterizarse como:

- **Formativas y de capacitación.** Refieren a falencias en la capacitación y formación en materia ambiental de funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, Legislativo y especialmente Judicial, así como de los profesionales del derecho.
- **Institucionales.** Vinculadas al diseño institucional para el acceso a la justicia ambiental, es decir órganos específicos del Poder Judicial y Ministerio Público, tanto en el ámbito federal como ordinario.
- **Políticas.** Atañen a las decisiones que toman los funcionarios públicos del Poder Judicial (federal y ordinario), Ministerio Público Fiscal y de la Defensa (federal y ordinario) en el marco de sus competencias y que no requieren normativa en el sentido formal (leyes nacionales o provinciales).

- **Económicas.** Refieren a los costos de proceso judicial, comprendiendo tasas de acceso a la justicia, existencia o no de beneficios de litigar sin gastos, honorarios profesionales y principalmente las relativas al costo de la producción de la prueba.

Si bien los distintos tipos de dificultades pueden vincularse a la existencia de normativa, se caracterizan por ser interdependientes, es decir, las dificultades económicas mencionadas por los encuestados para afrontar los gastos en materia probatoria, como estudios de laboratorios e informes periciales, son obstáculos que el ciudadano encuentra debido a que no hay un órgano jurisdiccional que los supla de manera eficiente, es decir que desde el Estado se produzca la prueba y se dé impulso a la causa.

En una de las respuestas obtenidas al preguntar sobre las principales dificultades que observa el encuestado para el acceso a la justicia ambiental se puede evidenciar su complejidad y se sintetiza con las siguientes palabras:

El conocimiento y la aplicación de la normativa ambiental, por parte de los operadores jurídicos. La falta de construcción de un derecho ambiental de base social, dentro de los tribunales. La mercantilización del ambiente y consecuentemente de la justicia. A mi parecer, no es difícil acceder a la jurisdicción, lo difícil es obtener una sentencia favorable y que luego se ejecute la misma. Se suma a ello la criminalización y judicialización de activistas. El desinterés del sistema a la hora de tomar y dar curso a las denuncias (Encuestado 58, EAJA 2024).

#### **A. Dificultades formativas y de capacitación en materia ambiental**

Entre las respuestas se encuentran mayoritariamente las dificultades relativas a la falta de conocimiento y formación en materia ambiental por parte de los operadores jurídicos y del Ministerio Público (principalmente fiscal, ya que a los ministerios públicos de la defensa no son mencionados en las respuestas vinculadas a las falencias en capacitación). También se hace referencia, repetidamente, a la falta de conocimiento y formación en temas ambientales que existe en los organismos sectoriales<sup>8</sup> de los Poderes Ejecutivos (minería, producción, energía), situación que incide en la existencia de conflictos socioambientales.

Con relación a la formación y capacitación ambiental, cabe mencionar la importancia de la Ley 27.592, conocida como Ley Yolanda, sancionada en 2020, y que tiene como objetivo garantizar la formación integral en ambiente con perspectiva de desarrollo sostenible, con especial énfasis en cambio climático, para las personas que se desempeñan en la función pública de los tres poderes del Estado. El nombre

8. Cabe tener presente en este aspecto que son los organismos sectoriales los que deciden sobre iniciativas en recursos naturales y tramitan las evaluaciones ambientales para su procedencia.

de la ley se eligió en homenaje a Yolanda Ortiz, quien fue la primera secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Argentina y de América Latina. En la Argentina, la gran mayoría de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han adherido a la Ley Yolanda o bien han sancionado su propia normativa<sup>9</sup>.

Se pudo observar que existen capacitaciones periódicas por la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de la Nación para funcionarios de Poder Judicial, y otras realizadas en las provincias de Buenos Aires, Jujuy, San Luis, Santa Fe, Salta, Córdoba, Misiones, Neuquén, Corrientes, Río Negro y Tucumán, entre otras. Lo mismo acerca de capacitaciones impulsadas por los colegios de abogados y magistrados para sus colegiados.

Sin embargo, no se hallaron informes publicados con estadísticas con relación al universo de funcionarios y empleados del Poder Judicial y de los ministerios públicos, ni tampoco el porcentaje de quienes fueron capacitados en materia ambiental al momento.

Un punto a dilucidar, además, es si las capacitaciones en la materia son continuas y permanentes o si se agotan una vez aprobada en una única instancia.

## B. Dificultades institucionales

Entre las causas atribuibles a la administración de justicia se encuentran las relativas al diseño en su administración, esto es la ausencia de fiscalías o fueros específicos en la materia ambiental. También se menciona la falta de recursos para la tramitación de causas ambientales en los casos de competencia múltiple. Sin embargo, con relación a encuestados en cuyas jurisdicciones existen fueros o fiscalías ambientales, igualmente se perciben problemas de acceso a la justicia ambiental. Entre los encuestados, con relación a las dificultades institucionales se ha dicho que:

No hay fuero ni acción específica. Solo tenemos amparo, denuncia penal, o recurso contencioso administrativo de competencia originaria ante el Superior Tribunal de Chubut, si es que hay acto administrativo (el procedimiento ambiental irregular no es justiciable) (Encuestado 55, EAJA 2024).

Desconocimiento de las vías procesales y complejidad de las instituciones que resuelven conflictos ambientales. Falta de un fuero ambiental específico. Falta de organismos judiciales de impulso de acción ambiental (fiscalías de competencia amplia) (Encuestado 26, EAJA 2024).

9. Para más información, visitar: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ley-yolanda/jurisdicciones-adheridas-ley-yolanda>

### C. Dificultades políticas

Se consideran dificultades políticas las referidas a las decisiones que se toman en los órganos judiciales o gubernamentales en el marco de sus competencias y que no requieren aprobación normativa específica (de índole legislativa) para llevar a cabo dichas iniciativas.

Generalmente los procesos terminan en resoluciones de tipo económico, con bajas exigencias a quienes generaron el daño ambiental en términos de reparación y sin inhabilitaciones para dichas personas en explotaciones similares para el futuro (Encuestado 47, EAJA 2024).

### D. Dificultades económicas

Una de las principales causales mencionadas tiene que ver con la producción de la prueba, respecto de su costo, la admisibilidad de algunos medios de prueba y la complejidad y costos de los estudios técnicos y análisis necesarios para dar inicio al proceso judicial. Por otra parte, con relación a la producción de pericias, se destacó la complejidad técnica de los litigios ambientales, la falta de peritos de confianza y que estos tengan honorarios profesionales asequibles. En casos complejos contra grandes empresas, la asimetría entre la parte actora y la demandada respecto de la capacidad para solventar estos estudios incide necesariamente en el acceso a la justicia ambiental. A los costos de la prueba se adicionan los costos de los honorarios de los abogados y la extensión de los plazos del proceso judicial. Esto le quita previsibilidad en materia de financiamiento para quienes impulsan estas acciones y beneficia a la parte demandada —en general grandes empresas o el Estado— en cuanto el factor tiempo se encuentra de su lado.

Entre las acciones para saldar este tipo de dificultades pueden mencionarse la firma de convenios con universidades e institutos científicos que faciliten la producción de la prueba, o bien el fortalecimiento de los ministerios públicos fiscales y de la defensa para que participen o impulsen los procesos en defensa del ambiente.

Entre los encuestados se ha mencionado:

El costo económico que insume litigar en fuero civil deja a muchas comunidades sin posibilidad de accionar. Poder presentar un amparo ambiental se convierte en un privilegio (Encuestado 57, EAJA 2024).

Los abogados que se dedican a estos temas en general lo hacen sin cobro de honorarios, por lo que se limita su dedicación. Los más vulnerables no pueden pagar abogados. Entonces el acceso a la justicia no es equitativo (Encuestado 66, EAJA 2024).

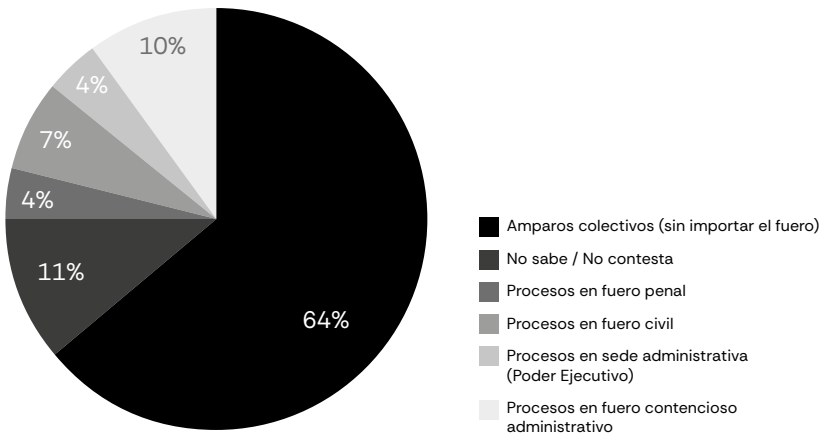
Otra de las cuestiones mencionadas en las respuestas se vincula a los costos de acceder a la justicia con relación al monto de las tasas de justicia. Entre ellos, específicamente en las respuestas abiertas, algunos encuestados refirieron, como ejemplo de dificultad económica, a la última actualización del monto de la tasa de justicia para un recurso de queja ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que se convierte en una barrera para acceder a la justicia cuando la actora es un colectivo de afectados o bien una organización de la sociedad civil.

## Tipos de procesos

Para la construcción de la variable “Mejores resultados según tipo de proceso judicial” se preguntó a los encuestados, según su experiencia profesional, con qué tipo de procesos obtuvieron los mejores resultados. En ese sentido, al momento de elaborar las opciones se estableció como categorías posibles fueros donde se manifiesta el reclamo ambiental, y el tipo de proceso elegido para realizar dicho reclamo.

En cuanto a los mejores resultados, fue contundente la elección de los amparos colectivos, sin que importe el fuero al que se recurra, representando un 64% de las respuestas.

**FIGURA 2.** Mejores resultados según tipo de proceso



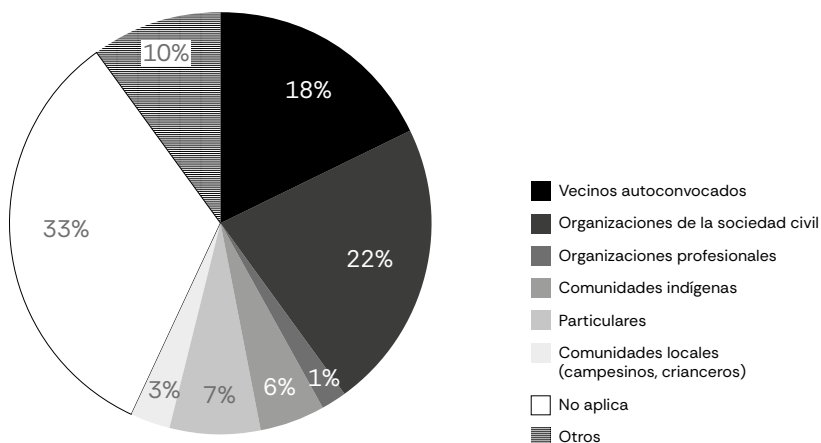
Fuente: Elaboración propia.

## Representación de colectivos

Se consultó a los encuestados que litigan como parte a qué sectores de la sociedad representan mayoritariamente, correspondiendo la opción de “No aplica” para aquellos que se limitan a realizar asesoramiento o si se trata de operadores judiciales o de los ministerios públicos (fiscal y de la defensa) que no llevan adelante el impulso de causas judiciales.

De acuerdo a las respuestas obtenidas, la mayoría, con un 22%, representó a organizaciones de la sociedad civil, seguido por los vecinos autoconvocados o asambleas ciudadanas, con un 18%; a particulares, con un 7%; a comunidades indígenas, con un 6% y, finalmente, un 3% representó a comunidades locales (campesinos, puesteros, crianceros).

FIGURA 3. Grupos representados en litigios ambientales



Fuente: Elaboración propia.

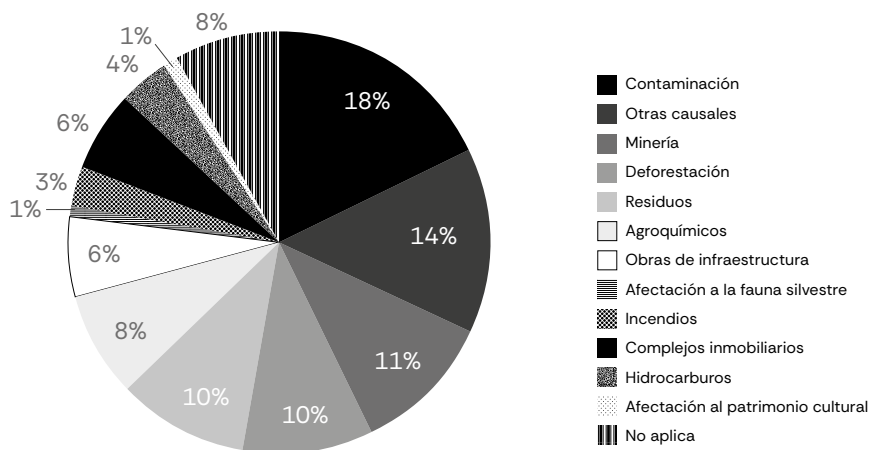
## Objeto de las acciones ambientales

Para la construcción de la variable “Objeto de las acciones ambientales iniciadas” se tomaron en cuenta los tipos de actividades antrópicas que afectan al derecho fundamental a un ambiente sano y, si bien no son excluyentes entre sí, se apuntó en la encuesta a la predominancia de la causal.

En cuanto a las respuestas obtenidas respecto del objeto o causales que motivan las acciones ambientales, cabe destacar las acciones por contaminación, con un 18%; minería, con un 11%; deforestación, con un 10%; residuos, con un 10% y finalmente las relativas a agroquímicos, con un 8%.

Las respuestas incluidas en la categoría “otras causales” por los encuestados incluyeron reclamos por espacios verdes, acceso a la información ambiental o varias de las causales mencionadas.

**FIGURA 4.** Causales de acciones ambientales



Fuente: Elaboración propia.

## Acciones judiciales según Escazú

Se determinó como variable las acciones judiciales que se llevan adelante para garantizar el Acuerdo de Escazú, y se definió como categorías lo establecido en el acuerdo en cuanto a los derechos de acceso: a la información, a la justicia ambiental y participación pública, así como lo relativo a la protección de defensores de derechos humanos. Las acciones judiciales motivadas en decisiones, acciones u omisiones que afectan al ambiente son contundentes en un 54%, seguidas por las relativas a participación pública en un 15%, y acceso a la información pública en un 13%.

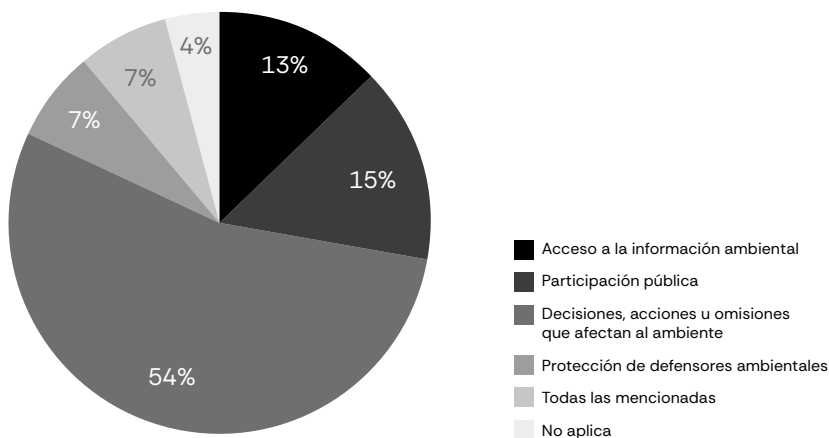
Por otra parte, los encuestados contestaron acerca de la protección de defensores ambientales y la opción “todas las opciones mencionadas”, coincidiendo en un 7%.

El Acuerdo de Escazú busca garantizar el debido proceso ambiental, que debe permitir hacer justicia en los temas ambientales, con características particulares como la de garantizar derechos colectivos, con procesos complejos y con pruebas con sentencias de difícil ejecución, entre otras dificultades.

Los datos obtenidos a partir de la encuesta permiten resaltar específicamente la novedad del Acuerdo de Escazú frente al Acuerdo de Aarhus, su principal antecedente europeo, que basaba el acceso a la justicia ambiental respecto del acceso

a la información y la participación pública en las decisiones que impacten en el ambiente. La novedad de Esgazú es que incorpora el acceso a la justicia para la defensa del ambiente y las respuestas de los encuestados, en un 54%, van en línea con la relevancia de esta incorporación.

**FIGURA 5.** Acciones judiciales para el cumplimiento del Acuerdo de Esgazú



Fuente: Elaboración propia.

## Acceso a tribunales internacionales de derechos humanos para la defensa del ambiente

Ante la pregunta sobre si los encuestados han recurrido a tribunales internacionales de derechos humanos para la defensa del ambiente, las respuestas negativas alcanzaron un significativo 87,5%, mientras que las positivas un 12,5%.

Cabe mencionar en este tópico la importancia de continuar indagando en una profundización de la presente investigación acerca de los motivos por los que los encuestados que hacen litigio ambiental no recurren o recurrieron a los tribunales internacionales de derechos humanos.

## Amenazas a defensores ambientales

Ante la pregunta a los encuestados acerca de si han recibido amenazas, intimidaciones o algún tipo de perjuicio por impulsar acciones socioambientales, el 29% contestó que ha recibido amenazas, el 7% prefirió no contestar y el 64% que no ha recibido amenazas.

Resultan altamente preocupantes los datos que surgen de esta variable en cuanto a las amenazas e intimidaciones a defensores ambientales. Referimos para mayor información a los casos analizados en el Capítulo 7 del presente libro, “La situación de defensores y defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales en la Argentina”.

## Honorarios profesionales

A los fines de determinar la variable sobre el cobro de honorarios profesionales, se realizó la pregunta acerca de los honorarios, siempre que se tratara de abogados que litiguen en causas socioambientales. Las respuestas de quienes manifestaron litigar *pro bono*, esto es, sin percibir honorarios, llegan a un 25% de los encuestados, mientras que el 21% declaró percibir honorarios no acordes con el trabajo realizado y solo un 2% contestó que percibe honorarios acordes al trabajo realizado. Se plantearon otras categorías como “Otros” y “No aplica” para los casos de abogados que no litigan.

Se advierten en el análisis algunas respuestas llamativas en las que los encuestados manifiestan no litigar debido a que trabajan en el Estado, no siendo necesariamente esta condición un impedimento para llevar adelante el patrocinio o representación letrada. Resulta válido este tipo de respuestas cuando se trata de funcionarios judiciales, quienes se hallan impedidos de litigar de manera particular a menos que se trate del ejercicio propio de la función judicial, o bien es aplicable este impedimento cuando se trata de abogados que trabajan en la administración pública y se encuentran impedidos de litigar en contra del Estado en sus distintos niveles.

## Litigios ambientales y ejercicio profesional

Al momento de diseñar la encuesta se tuvieron en cuenta cuestiones que resultan vitales para comprender el estado actual del acceso a la justicia ambiental en la Argentina, siendo algunas respuestas meros indicadores para una ulterior investigación que en profundidad identifique normativas y diseño organizacional para la administración de justicia en cada jurisdicción. Sin perjuicio de lo cual, los porcentajes de respuestas vinculadas al ejercicio de la profesión y especialmente al litigio ambiental pueden dar cuenta de que aún se trata de una cuestión de gran especificidad.

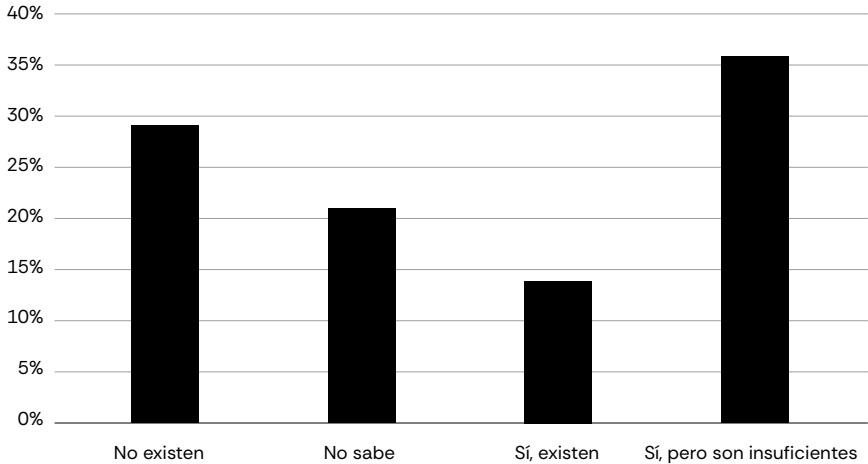
## Conocimiento sobre la institucionalidad para el acceso a la justicia ambiental

Se preguntó a los encuestados si su jurisdicción cuenta con fuero especializado en materia ambiental, a lo que se obtuvo una respuesta negativa contundente de un

82%, lo que se condice con la existencia de fueros ambientales solo en las provincias de Jujuy y Misiones, esta última en formación. También se preguntó acerca de si en su jurisdicción el Ministerio Público promueve acciones en materia ambiental y las respuestas negativas llegaron al 52%, las afirmativas a un 29% y el desconocimiento (no sabe, no contesta) a un 19%.

Se preguntó acerca de los mecanismos de sistematización y difusión de decisiones judiciales existentes en la jurisdicción de los encuestados como una manera de indagar sobre la información de lo actuado por el Poder Judicial y entendiendo que las decisiones judiciales en materia ambiental deben informarse de manera proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y deben ser actualizadas periódicamente. Ante esta pregunta, la mayoría de los encuestados mencionó que no existen o son insuficientes los mecanismos de sistematización y difusión de decisiones judiciales.

**FIGURA 6.** Mecanismos de sistematización y difusión de decisiones judiciales



Fuente: Elaboración propia.

### Procesos colectivos

A los fines de comprobar la familiaridad de los encuestados con institutos propios de los procesos colectivos, se consultó acerca de si la jurisdicción cuenta con legislación procesal en materia de procesos colectivos, a lo que un 46% respondió afirmativamente, un 39% negativamente y un 15% manifestó desconocer esta normativa. Cuando se preguntó acerca de los registros de procesos colectivos en la jurisdicción, un 32% dijo que sí existen, un 43% que no y un 25% manifestó no saberlo.

Se destaca a continuación el relevamiento realizado por el sitio web Class Actions Argentina<sup>10</sup>, clave para la divulgación en materia de acciones de clase sobre los registros públicos de procesos colectivos, la normativa que los aprueba y el acceso directo a la base de datos de cada uno.

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. La Acordada CSJN 32/2014 crea el Registro Público de Procesos Colectivos y la Acordada CSJN 12/2016 aprueba el Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos.
- Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, sobre el Registro Público de Procesos de Incidencia Colectiva: art. 21 de la Ley 13.928 (texto según Ley 14.192), Acordada SCBA 3660 y Acuerdo SCBA 3721/14 y creó un Registro de Habeas Corpus a través del art. 8 del Acuerdo SCBA 3415/08 y Acuerdo SCBA 3595/12.
- Corte de Justicia de Salta: se crea un Registro Público de Procesos Colectivos por Ley 7968 y Acordada CJS 12.324.
- Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: se crea un Registro de Procesos Colectivos a través de los Acuerdos Plenarios 5/2005 y 4/2016.
- Superior Tribunal de Justicia de Entre Ríos. Crea el Registro de Procesos Colectivos y Reglamento de Actuación en Procesos Colectivos a través del Acuerdo General 33/2016 (con Anexos I a III).
- Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Crea un Registro Informático para la registración digital y única de los procesos colectivos y reglas mínimas para la registración, certificación y tramitación de procesos colectivos a través del Acuerdo Reglamentario 1499, Serie "A".
- Superior Tribunal de Justicia de Río Negro. Crea un Registro de Juicios Colectivos a través de la Acordada 13/2017.
- Superior Tribunal de Justicia de Corrientes. Crea un Registro de Acciones Colectivas y Reglamento del Registro de Acciones Colectivas a través del Acuerdo 26/14 (punto 10° y Anexo I), que aún no se encuentra implementado.

## Otras institucionalidades para el acceso a la justicia ambiental

A los fines de garantizar el acceso a la justicia y teniendo en cuenta la institucionalidad disponible para personas en situación de vulnerabilidad, reseñamos las siguientes organizaciones.

10. Para más información, visitar: <https://classactionsargentina.com/registro-de-procesos-colectivos-csjn/>

## Centros de Acceso a la Justicia<sup>11</sup>

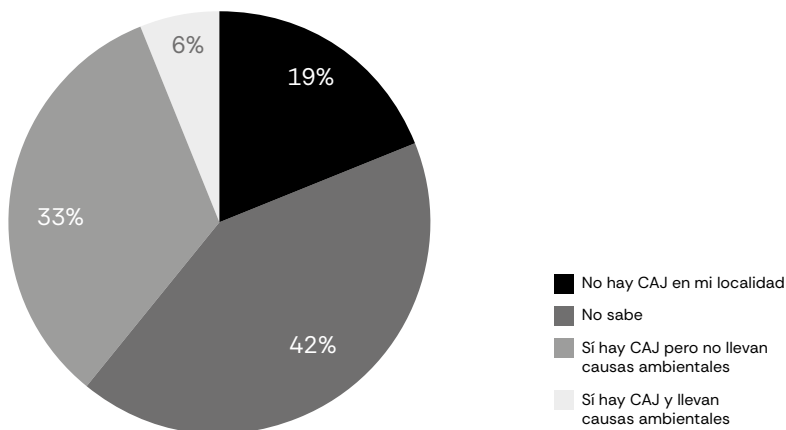
Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), dependientes del Ministerio de Justicia, son oficinas que brindan servicios de atención legal primaria gratuita. Se trata de dispositivos territoriales estatales que buscan extender los servicios de asistencia legal y mejorar la situación del acceso a justicia de la población más desaventajada.

Entre sus antecedentes se puede mencionar el Decreto 163/05, que crea en la órbita de la Secretaría de Justicia la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia, e incluye dentro de sus responsabilidades principales el impulso de actividades relacionadas con programas jurídicos y sociales de atención comunitaria y, en particular, la organización y conformación de un cuerpo de expertos en resolución de conflictos. Se le encomendó al Ministerio la implementación de planes sociales de asistencia jurídica a la comunidad y de los programas que lo integren. Fue dentro de esta Dirección Nacional que en 2006 se creó y puso en funcionamiento el Centro de Orientación y Derivación, conocido como “Oficina Multipuertas Lavalle”, que consistió en una iniciativa conjunta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, y que se considera el principal antecedente de los CAJ.

Se advierte que los datos oficiales sobre la “cantidad de consultas atendidas en todos los CAJ” disponibles en el sitio web oficial del Ministerio de Justicia son los correspondientes a los años 2020, 2021 y 2022. Si bien resulta notorio el crecimiento anual, que duplica la cantidad de consultas en dos años, destacamos que en las estadísticas publicadas respecto de las consultas no aparecen mencionadas las cuestiones ambientales como una categoría en sí misma. Entre las categorías está la relativa a “conflictos colectivos de pueblos originarios”, que podría implicar cuestiones ambientales. Sin embargo, en los tres períodos analizados no supera el 1%.

En cuanto a la encuesta, se preguntó si existen en su localidad Centros de Acceso a la Justicia y si estos llevan causas ambientales. El dato notorio es que el 33% dijo que hay CAJ en su localidad pero que no llevan causas ambientales. Por otra parte, solo el 6% contestó que existen CAJ en su localidad y que estos sí tramitan causas ambientales. La mayoría de encuestados (42%) dijo que desconoce acerca de la actividad de los CAJ.

11. Para más información ver ACIJ, CELS e INECIP (2021). Centros de Acceso a la Justicia en la Argentina – Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia. Disponible en: [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Acceso-a-la-justicia\\_040821-2.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Acceso-a-la-justicia_040821-2.pdf)

**FIGURA 7.** Existencia de CAJ en la jurisdicción y causas ambientales

Fuente: Elaboración propia.

En la actualidad asistimos a un proceso de desmantelamiento de la política de acceso a la justicia debido a que el 10 de junio de 2024 se publicó en el Boletín Oficial la Resolución MJ 178/2024 a través de la cual se ordena la disolución de 81 Centros de Acceso a la Justicia. Según datos del Ministerio de Justicia, obtenidos merced a un pedido de acceso a la información pública realizado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), los CAJ en funcionamiento a diciembre de 2023 sumaban 109.

La principal consecuencia de la disolución ordenada es que quedará solo un CAJ por provincia y se privilegiará la atención remota, lo que desmantela un sistema de atención legal primaria vinculado a descentralizar y derribar las barreras geográficas que las personas más vulnerabilizadas enfrentan a la hora de acceder a la justicia. En ese sentido, organizaciones de la sociedad civil como ACIJ, FUNDEPS, INECIP, ELA y Curas Villeros, entre otras, y distintas personas e instituciones comprometidas con el acceso a la justicia entienden la pérdida en materia de derechos que significa la reducción de este servicio y se pronunciaron al respecto<sup>12</sup>.

### Clínicas jurídicas y consultorios de práctica profesional

Las facultades de derecho de las universidades públicas y privadas tienen en los programas de la carrera de abogacía una etapa final que comprende la práctica profesional para los estudiantes. Ante la consulta acerca de si los encuestados

12. Para leer el comunicado, visitar: <https://acij.org.ar/grave-retroceso-en-el-acceso-a-la-justicia-ordenan-cerrar-81-centros-de-atencion-en-todo-el-pais/>

conocen la existencia de clínicas jurídicas y consultorios de práctica profesional en el ámbito de las universidades que litiguen en procesos colectivos, el 32% contestó no saber, un 44% contestó negativamente y un 24% positivamente.

Asimismo, se indagó mediante preguntas abiertas cuáles son las universidades que proveen este servicio a la comunidad y se obtuvo como respuestas menciones a la Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral, Universidad de Buenos Aires y Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Universidad Nacional de Tucumán, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Universidad Nacional de Luján y Universidad Católica Argentina.

Se pudo relevar que en contadas ocasiones estas clínicas jurídicas inician procesos judiciales. Se puede citar como ejemplo el caso sobre la Laguna de las Perdices que lleva adelante la Clínica Jurídica Ambiental UNLP “Asociación para la protección medio ambiental c/ABSA”, que tramita ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo de La Plata, provincia de Buenos Aires. Esta Clínica Jurídica de Derecho Ambiental<sup>13</sup> forma parte del Programa de Clínicas Jurídicas de la Secretaría de Extensión Universitaria de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

### Consultorios jurídicos gratuitos de los colegios de abogados

Los consultorios jurídicos gratuitos de los colegios de abogados suelen tramitar principalmente casos no patrimoniales, a fin de que este servicio no constituya una competencia desleal para sus asociados. Ante consultas efectuadas a presidentes de algunos colegios de abogados sobre si los consultorios jurídicos llevan causas ambientales o procesos colectivos, estas fueron contestadas negativamente.

En cuanto a las respuestas de los encuestados ante la pregunta de si conocen si el consultorio jurídico gratuito del colegio de abogados de su jurisdicción lleva causas socioambientales respondió negativamente un 57%, que no sabe un 31% y afirmativamente un escaso 12%.

Resulta conveniente mencionar que en el ámbito de la Federación Argentina de Colegios de Abogados (FACA), que aglutina a más de 80 colegios de abogados de todo el país, se ha conformado la Comisión de Ambiente, espacio que puede constituir una oportunidad para impulsar mecanismos de acceso a la justicia ambiental desde los colegios de abogados.

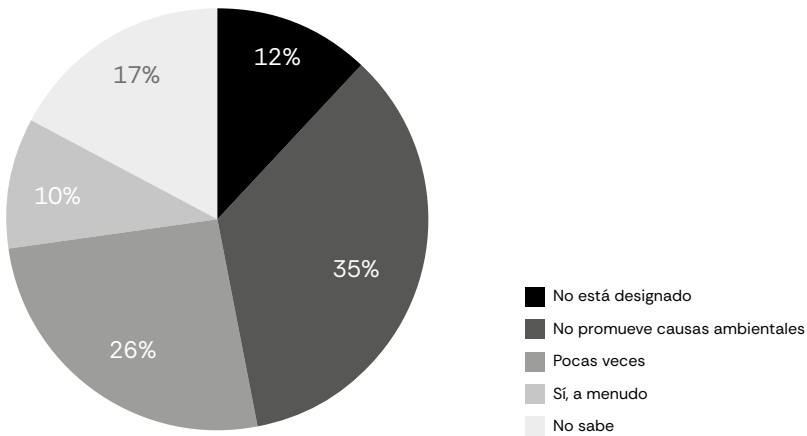
---

13. Para más información sobre esta causa, visitar: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/131195>

## Defensorías del pueblo en las provincias

Se preguntó a los encuestados acerca de las defensorías del pueblo en cada jurisdicción y si estas llevan causas ambientales y procesos colectivos. Solo un 10% dijo que las defensorías llevan causas ambientales a menudo. Manifestaron también que si bien el Defensor del Pueblo no lleva causas ambientales, sí participa en audiencias públicas vinculadas a lo ambiental y que en algunos procesos judiciales iniciados participan tanto Defensorías del Pueblo provinciales como municipales.

FIGURA 8. Defensor del Pueblo y causas ambientales



Fuente: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES PRELIMINARES SOBRE EL ACCESO A LA JUSTICIA AMBIENTAL EN LA ARGENTINA

El acceso a la justicia ambiental en la Argentina enfrenta desafíos significativos que afectan la capacidad de la ciudadanía —en particular de colectivos vulnerables— para obtener respuestas efectivas a sus necesidades jurídicas y reducir la brecha de implementación en materia ambiental. Aunque existe un amplio marco jurídico que reconoce y desarrolla el derecho a un ambiente sano y equilibrado, las condiciones necesarias para su ejercicio son insuficientes. Se mencionan a continuación los principales hallazgos sobre el estado del acceso a la justicia ambiental en la República Argentina.

- **Desafíos estructurales.** La falta de formación adecuada para agentes estatales en materia ambiental limita la efectividad del litigio. A pesar de los esfuerzos realizados, como la implementación de la Ley Yolanda, persisten deficiencias

en la capacitación que afectan tanto a los operadores judiciales como a abogados/as litigantes y a las comunidades afectadas.

- Recursos y capacidades. La escasez de recursos y organismos especializados para abordar conflictos ambientales es una barrera significativa. La falta de apoyo estatal y la dificultad para encontrar representación legal adecuada, sobre todo en los territorios, obstaculizan el acceso a la justicia.
- Costos y accesibilidad. Los altos costos asociados con la producción de prueba y la pericia técnica desincentivan a los abogados/as a involucrarse en litigios ambientales, lo que a su vez limita la representación de la ciudadanía. La falta de incentivos económicos para profesionales repercute negativamente en la disponibilidad de asistencia legal. Una situación a destacar es que al promoverse las acciones principalmente desde la sociedad civil, los riesgos de tener que afrontar las costas del proceso desalientan la iniciativa de representación colectiva.
- Acción colectiva y movimientos sociales. Para avanzar en el acceso a la justicia ambiental es crucial fortalecer la acción colectiva, su regulación adecuada y promover la participación de movimientos sociales.
- Necesidad de reformas. Se requieren reformas y adecuaciones normativas que regulen tanto los procesos colectivos como los específicos para conflictos ambientales. Herramientas como la carga de la prueba y la creación de tribunales especializados, así como el fortalecimiento del Ministerio Público (entre otros) podrían ser idóneas para garantizar una justicia ambiental efectiva.
- Vulnerabilidad de defensores. Las personas defensoras de derechos humanos en materia ambiental, y en particular de los derechos de los pueblos indígenas, enfrentan riesgos significativos, incluyendo agresiones, criminalización y falta de protección, que se han visto incrementados recientemente en nuestro país. Es imperativo garantizar su seguridad para que puedan seguir defendiendo el ambiente.
- Importancia del Acuerdo de Escazú. La implementación de los objetivos y principios del Acuerdo de Escazú ofrece oportunidades para mejorar el acceso a la justicia. Sin embargo, en el contexto descrito, la falta de políticas y de apoyo institucional para su implementación son obstáculos de importancia.

No hay una única manera de garantizar el acceso a la justicia ambiental. Desde la sociedad civil, iniciativas como la del Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú contribuyen a la generación de conocimiento para avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de actores clave en la materia. Otro ejemplo lo constituye la iniciativa sectorial que promueve la

creación Red Argentina de Fiscalías Ambientales<sup>14</sup> (RAFA) como espacio de crecimiento y anclaje del acceso a la justicia ambiental.

Tampoco hay un único destinatario de esta misión y, tal como describimos en este capítulo, el acceso a la justicia ambiental requiere del compromiso de funcionarios/as judiciales, la academia, el parlamento, colegios de abogados, las organizaciones de la sociedad civil y decisores públicos.

Es imperioso popularizar el litigio ambiental, trascender el ámbito de especialización y acercar a la ciudadanía la noción de justicia ambiental. Las causas ambientales no necesariamente deben plantearse a la justicia ordinaria, aun más, alcanzar instancias en tribunales supremos (lo que implica recursos económicos y largos tiempo de espera). La justicia ambiental requiere, en muchos casos, de la toma de decisiones a nivel local, con más cercanía a la ciudadanía y disminución de los costos procesales, por lo que se torna necesaria una dimensión municipal de la justicia ambiental

Para ello, el Acuerdo de Escazú debe constituir un faro a seguir en materia de participación pública y acceso a la información en la política judicial. Transparentando procesos, con estadísticas públicas, juicios por jurados, prueba asequible, donde se diluya la incidencia de los poderes políticos y económicos, esquivos a la responsabilidad ambiental.

Recordemos que la ciudadanía en nuestro país aún no encuentra plena confianza en la justicia, de acuerdo a mediciones del Índice de Confianza en la Justicia (ICJ) de la Universidad Torcuato Di Tella y la asociación civil Fores<sup>15</sup>. Según este índice, la mayoría de las personas cree que, para mejorar la confianza en la justicia argentina, debería haber menor interferencia de la política y/o del poder económico, los jueces deberían tener mejor formación y capacitación y los juicios tendrían que demorar menos y ser más transparentes. En el mismo sentido, según el informe de 2024 de Latinobarómetro, solo el 22% de las personas tiene confianza en el Poder Judicial en la Argentina. En el informe se concluye que “la percepción de falta de acceso a la justicia no permite elevar la confianza en el sistema judicial. Se percibe que hay una justicia para los ricos y otra para los pobres”<sup>16</sup>.

Para garantizar el derecho de acceso a la justicia ambiental es necesario, también, encontrar mecanismos de incentivos económicos para el litigio ambiental, que es complejo, duradero y con resultados aleatorios. Uno de ellos es la conformación del fondo de litigio ambiental, otro es dotar a los ministerios públicos —fiscal y principalmente el de la defensa— de herramientas para la defensa del derecho a

14. Para más información, visitar: <https://mpfciudad.gob.ar/noticias/se-constituyo-la-red-argentina-de-fiscalias-ambientales>

15. Para más información, visitar: [https://www.utdt.edu/ver\\_nota\\_prensa.php?id\\_noticia\\_prensa=22463&id\\_item\\_menu=6](https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_noticia_prensa=22463&id_item_menu=6)

16. Para más información, visitar: <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

un ambiente sano, garantizando que con ello no monopolice la acción ambiental en estos organismos, por lo que se deben procurar instancias de participación pública —en los términos de Ecazú— en la política judicial ambiental.

Medidas como garantizar la gratuidad absoluta en materia de derechos del consumidor (Ley 24.240) y acceso irrestricto a la jurisdicción constituyen condiciones básicas, puntos de partida. En cuanto los costos y gastos del proceso, deberían ser sufragados por el Estado cuando es demandado, o por el particular demandado, en mejor posibilidad económica e institucional de hacerlo que la sociedad civil.

En este sentido, cabe aprender de las últimas décadas sobre la participación de la sociedad civil en el avance de causas ambientales. En América Latina, y en especial en la Argentina, la experiencia demuestra que estos movimientos colectivos han sido fundamentales en la defensa de los derechos humanos y ambientales.

Casos de renombre como la causa Matanza Riachuelo<sup>17</sup> (que fuera recientemente cerrada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación —con recurso en trámite—), en los que la sociedad civil supervisa el plan de saneamiento a través de un cuerpo colegiado, son ejemplos de transparencia y seguimiento del proceso judicial ambiental por parte de la ciudadanía. En igual sentido, la promoción de convenios de colaboración entre organismos de Estado y/o casas de estudio con los colectivos de afectados fortalecería las acciones en defensa del ambiente y legitimaría el proceso judicial.

En conclusión, el estado actual del acceso a la justicia ambiental en la Argentina revela una deuda interna que debe ser atendida con urgencia. Es necesario un enfoque integral que contemple la formación, la disponibilidad de recursos, la promoción de la acción colectiva y la transparencia y democratización del proceso judicial para garantizar que la ciudadanía pueda ejercer su derecho a un ambiente sano y equilibrado.

## Bibliografía

ACIJ, CELS e INECIP (2021). *Centros de Acceso a la Justicia en la Argentina – Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia*. [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Acceso-a-la-justicia\\_040821-2.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Acceso-a-la-justicia_040821-2.pdf)

Ahumada, C. y Manzano, A. (2016). *Diagnóstico de conflictividad. Estudio exploratorio sobre acceso a la justicia en la localidad de Sanagasta, provincia de La Rioja*. INECIP. <https://inecip.org/wp-content/uploads/INECIP-Sanagasta.pdf>

---

17. Para más información, visitar: <https://farn.org.ar/presentan-un-recurso-ante-la-corte-contr-el-cierre-de-la-causa-por-la-contaminacion-del-riachuelo-diarioar/>

Cafferatta, N.; Lorenzetti, P.; Rinaldi, G. y Zonis, F. (2012). *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario. Derecho Ambiental*. Ed. La Ley.

Gersenobitz, Y. (2021). Crimen organizado y delitos ambientales. En: *Manual de actuación ambiental integral en Argentina*. 1o ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Expoterra.

Lloret, J. S. (2021). *Manual de Litigación en Casos Civiles Complejos Medioambientales*. Santiago, Chile, CEJA-JSCA.

Pascual, S. (2025). El Ministerio Público Fiscal en la Gobernanza Limática: Repensar su función a través de la litigación climática. Tesis de maestría. FLACSO.

Sbar, C. (2017). *Tribunales especializados para la tutela efectiva del ambiente*. Centro de Información Judicial. <https://www.cij.gov.ar/nota-25245-Tribunales-especializados-para-la-tutela-efectiva-del-ambiente.html>

Tedeschi, S. E.; Alvarellos, M. S. y Giles, A. J. (2023). La experiencia del litigio ambiental en relación a los derechos económicos, sociales y culturales. *Revista Anual*, (18). Litigio estratégico en materia ambiental.

Verbic, F. (2024). *Nace la Red Argentina de Fiscales Ambientales (RAFA) y emite su primera Declaración*. Class Actions en Argentina. <https://classactionsargentina.com/2024/09/26/nace-la-red-argentina-de-fiscales-ambientales-rafa-y-emite-su-primera-declaracion/>

→ CAPÍTULO 6

# RECOPILACIÓN DE DEFINICIONES DEL CONCEPTO DE DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES

Delfina Vila Moret  
Micaela Bonafina



## Delfina Vila Moret

Abogada (Universidad de Buenos Aires, UBA), magíster en Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina) y doctoranda en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Docente e investigadora en el Centro de Derecho Ambiental (CeDAF, UBA). Investigadora asistente en el Área de Relaciones Internacionales (FLACSO Argentina). Actualmente se desempeña como subsecretaria de Coordinación Parlamentaria en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## Micaela Bonafina

Abogada y especialista en Derecho Ambiental (Universidad de Belgrano, UB) y magíster en Propiedad Intelectual e Innovación (Universidad de San Andrés, UDESA). Docente de grado y posgrado en la Facultad de Derecho de la UBA, UB, Universidad Católica (UCA), Universidad Austral y UDESA. Investigadora en el CeDAF de la UBA e investigadora asistente del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico (Facultad de Derecho, UBA). Actualmente se desempeña como profesional de gestión externa en la Gerencia de Propiedad Intelectual de la Dirección Nacional Asistente de Vinculación Tecnológica del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

## ANTECEDENTES

El Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú (OACAE) tiene como objetivo monitorear el estado de implementación y cumplimiento del mencionado acuerdo mediante el relevamiento de jurisprudencia y doctrina referidas a los derechos de acceso a la información pública, a la participación pública, a la justicia ambiental y a la protección de defensores de derechos humanos en materia ambiental. En ese marco, se ha elaborado este documento que recopila diversas definiciones del concepto de “defensores de los derechos humanos y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales” recogidas de documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el Sistema Europeo de Derechos Humanos y el Sistema Africano de Derechos Humanos, así como también de materiales de organizaciones ambientales internacionales, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de la doctrina, con la finalidad de discutir su alcance y pertinencia para la elaboración de una eventual normativa sobre el tema.

Asimismo, se recopilaron documentos oficiales de Estados de diferentes regiones que han diseñado planes y/o políticas públicas acerca de defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales o bien cuentan con jurisprudencia relativa a dicha temática. De nuestra región, se incluyen Estados que son parte del Acuerdo de Escazú, como Chile, Ecuador y México, así como Estados signatarios que aún no lo han ratificado, como Colombia y Perú, y Honduras, que no lo ha firmado.

\* Este documento ha sido elaborado en el marco del lanzamiento del Proyecto Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú (OACAE). Por consiguiente, los contenidos están delimitados por los plazos de entrega establecidos y parámetros de análisis acordados.

En este sentido, este documento busca, sin pretender ser exhaustivo en esta instancia, dar cuenta de la diversidad de miradas sobre estos conceptos y dilucidar si puede afirmarse que existe una visión evolutiva y progresista en las definiciones adoptadas en los diferentes niveles de análisis relevados, vis a vis los preceptos del artículo 9 del Acuerdo de Escazú y el Plan de Acción de Defensores de Derechos Humanos en Asuntos Ambientales adoptado en la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes.

## EL ACUERDO DE ESCAZÚ Y LA FIGURA DE LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES

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, conocido como Acuerdo de Escazú, entró en vigor el 22 de abril de 2021, coincidente con el Día Internacional de la Madre Tierra. Aprobado en nuestro país mediante la Ley 27.566, cuenta a la fecha con 16 Estados Parte: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Ecuador, Granada, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay. Ocho Estados lo firmaron, pero no lo han ratificado a la fecha de la elaboración del presente informe: Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Haití, Jamaica, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Se trata del primer instrumento vinculante en nuestra región que recoge los preceptos del Principio 10 de la Declaración de Río de Medio Ambiente y Derechos Humanos de 1992<sup>1</sup> en materia de derechos de acceso en asuntos ambientales. Su objetivo consiste en:

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 (artículo 1, Acuerdo de Escazú).

---

1. El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en el marco de la Cumbre de Naciones Unidas homónima, 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 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 estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

Asimismo, el Acuerdo constituye un instrumento vanguardista a nivel global al incorporar a la figura de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales (en adelante “DDHA”) mediante el artículo 9. Dicho artículo, en su primer apartado, prescribe obligaciones específicas para las partes, pero no define con precisión quiénes se considerarán DDHA. Específicamente, se prevé que:

1. Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.
2. Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacífica y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico.
3. Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo (artículo 9, Acuerdo de Escazú).

Su incorporación responde, en gran medida, a la situación que atraviesan las personas que realizan actividades tendientes a la protección ambiental en América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta de que se trata de la región más peligrosa para el activismo ambiental (Frost, 2016). De acuerdo al último informe anual elaborado por la organización Global Witness, en 2022, el 88% de los asesinatos a personas que defienden el ambiente se produjeron en nuestra región y, significativamente, del total de los 177 asesinatos documentados en dicho año, 64 corresponden a personas indígenas (Global Witness, 2023:11).

En el camino hacia la implementación del citado artículo 9, en el marco de la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú se adoptó la Decisión I/6, a través de la cual se creó un grupo de trabajo para la elaboración de un plan de acción, así como un foro anual en la materia que contribuya con la tarea del grupo *ad hoc*. El grupo de trabajo, a su vez, debe contar con la participación del público, particularmente de pueblos indígenas y comunidades locales, así como personas o grupos en situación de vulnerabilidad. En el Foro Anual permanente participan especialistas en la temática. El grupo de trabajo fue coordinado por los Estados de Chile, Ecuador y Saint Kitts y Nevis.

En este marco, en 2022 y 2023 se llevaron a cabo la primera y segunda edición del Foro, a partir de las cuales se elaboró el borrador del Plan de Acción que fue

sometido a mecanismos de consulta pública de cara a la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes de 2024.

El Plan de Acción fue finalmente aprobado en abril en la ciudad de Santiago de Chile, prevé un plazo de implementación de seis años y se estructura en los siguientes ejes, que a su vez se interrelacionan: generación de conocimiento, reconocimiento, fortalecimiento de capacidades y cooperación para la implementación nacional, evaluación, seguimiento y revisión (Decisión III/2, 2024).

Ahora bien, tanto el Acuerdo como el Plan de Acción no contienen una mayor definición o delineación de a quiénes se incluye dentro de los sujetos tutelados por el artículo 9, más allá de la mención de “personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales” (Acuerdo de Escazú, 2018, art. 4.6).

Resulta pertinente, entonces, recopilar las definiciones que han surgido de diferentes niveles (internacional, regional, nacional) y fuentes (jurisprudencia, doctrina, informes especiales y publicaciones de organizaciones de la sociedad civil).

## DEFINICIONES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

### Asamblea General de las Naciones Unidas

La Asamblea General, en la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, definió “a una defensora o un defensor como cualquier persona que trabaja por la promoción y la protección de los derechos humanos de manera pacífica” (ONU, 1999).

### Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos

En el Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos se define a los “defensores de los derechos humanos ambientales” como aquellas personas y grupos que, a título personal o profesional, se esfuerzan por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el medio ambiente. Según indica el relator, “sus orígenes son diversos y trabajan de diferentes maneras. Algunos son abogados o periodistas, pero muchos son personas comunes que viven en aldeas remotas, bosques o montañas, que tal vez ni siquiera sean conscientes de que están actuando como defensores ambientales en procura del respeto de los derechos humanos” (ONU, 2016:7).

## **Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU Medio Ambiente)**

ONU Medio Ambiente ha sostenido que

los defensores del medio ambiente —ya se trate de individuos, organizaciones o comunidades— suelen ser ciudadanos de a pie que ejercen sus derechos. ONU Medio Ambiente considera defensor del medio ambiente a toda persona que defienda los derechos ambientales, en particular los derechos constitucionales a un medio ambiente limpio y saludable, cuando su ejercicio se vea amenazado. En general, los defensores del medio ambiente se implican en sus actividades por pura necesidad; algunos ni siquiera se consideran defensores de los derechos ambientales o de los derechos humanos (ONU Medio Ambiente, 2018).

### **Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente**

John H. Knox, el primer Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, sostiene en su informe que “los defensores de los derechos humanos incluyen a personas y grupos de personas que se esfuerzan por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el medio ambiente” (Knox, 2018:4). Quienes “trabajan para proteger el medio ambiente del que depende el disfrute de los derechos humanos también protegen y promueven los derechos humanos, independientemente de que se identifiquen a sí mismos como defensores de los derechos humanos” (Knox, 2018:4).

OBSERVATORIO DE ESCAZÚ

## **DEFINICIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

### **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas, definió a los defensores de derechos humanos como

toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional. Dichas actividades deben ser realizadas de forma pacífica, por lo que no se incluyen en este concepto los actos violentos o que propagan la violencia. Dichas actividades de promoción y protección de los derechos humanos pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la

calidad de defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente, ni es necesario que reciba un pago por sus labores o pertenezca a una organización civil (CIDH, 2011, párr. 12).

## Corte Interamericana de Derechos Humanos

En 2009, en el caso “Kawas Fernández vs. Honduras”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) sostuvo:

la defensa de los derechos humanos no solo atiende a los derechos civiles y políticos; esta labor abarca necesariamente las actividades de denuncia, vigilancia y educación sobre derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia reconocidos en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana, la Carta Democrática Interamericana y por este Tribunal en su jurisprudencia (Corte IDH, 2009, párr. 147).

Asimismo, en el caso “Luna López vs. Honduras”, en la sentencia de 2013 sostuvo que “la calidad de defensor de derechos humanos radica en la labor que se realiza, con independencia de que la persona sea un particular o un funcionario público” (Corte IDH, 2013, párr. 122).

También, en el caso “Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala”, en la sentencia de 2014, ha manifestado que “toda persona que de cualquier forma promueva o procure la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos a nivel nacional o internacional”, y que dichas actividades deben ser realizadas de forma pacífica, por lo que no se incluyen en este concepto los actos violentos o que propagan la violencia. Las actividades de promoción y protección de los derechos humanos pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la calidad de defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente, ni es necesario que reciba un pago por sus labores o pertenezca a una organización civil (Corte IDH, 2014, párr. 129).

Por último, en el caso “Baraona Bray vs. Chile”, en su sentencia de 2022, sostuvo que la calidad de defensora o defensor de derechos humanos se deriva de “la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo hace sea un particular o un funcionario público, o de si la defensa se ejerce respecto de los derechos civiles y políticos o de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales” y que estas actividades “pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la calidad de persona defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente”.

Cualquier persona que realice una actividad de promoción y defensa de algún derecho humano, y se autodenomine como tal o tenga reconocimiento social de su defensa, deberá ser considerada como persona defensora. En esta categoría se incluyen, por supuesto, los defensores ambientales, también llamados defensores de derechos humanos ambientales o defensores de derechos humanos en asuntos ambientales (Corte IDH, 2022, párr. 70-71).

## DEFINICIONES DE LA REGIÓN EUROPEA

### Relator Especial de Naciones Unidas sobre defensores medioambientales en el marco del Convenio de Aarhus

El Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, conocido como Convenio de Aarhus, fue adoptado en 1998 en el transcurso de la Conferencia Ministerial celebrada en Aarhus, Dinamarca. Allí, 35 países europeos y de Asia Central firmaron el Convenio y, posteriormente, otros cinco países más firmaron o se adhirieron al mismo.

Si bien no prevé una definición específica de DDHA ni contiene un capítulo dedicado a su protección, el instrumento estipula expresamente:

8. Cada Parte velará por que las personas que ejerzan sus derechos de conformidad con las disposiciones de la presente Convención no se vean en modo alguno penalizadas, perseguidas o sometidas a medidas vejatorias por sus actos. La presente disposición no afecta en modo alguno al poder de los tribunales nacionales de imponer costas de una cuantía razonable al término de un procedimiento judicial (Convenio de Aarhus, 1998).

En 2021, en ocasión de la Reunión de las Partes, 46 países de la Comisión Económica para Europa de la ONU aprobaron el mecanismo para la protección rápida de los DDHA a través del cual encomendaron a un Relator Especial el seguimiento y recopilación de los casos (Decisión VII/9, 2021).

En 2024, el Relator Especial designado en 2022, Michael Forst, elaboró un informe sobre la situación de los defensores medioambientales en el marco de la represión en las protestas y la desobediencia civil. En dicho informe, el Relator hace hincapié en que el ejercicio de la defensa ambiental se lleva a cabo de nuevas maneras y que todas ellas comprenden, por lo tanto, la inclusión de quienes las realizan dentro de la figura de DDHA y, consecuentemente, su protección bajo el artículo 3.8 de Aarhus. Así, Forst puntualiza que, ante la triple crisis (contaminación, pérdida de biodiversidad y climática) y

bajo la legítima impresión de que los tomadores de decisiones les están fallando, un creciente número de personas y organizaciones —grupos, movimientos, activistas, científicos, individuos desde niños a abuelos— están accionando para defender su derecho humano, y el de las futuras generaciones, a un ambiente limpio, sano y sustentable (...). Al hacerlo, están ejerciendo sus derechos fundamentales a la libertad de expresión, el derecho a reunirse y asociarse pacíficamente, los que están garantizados bajo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Sus acciones adoptan distintas formas, desde las protestas tradicionales, campañas en redes sociales y militancia, a modos más creativos de movilización y acción directa. Es importante destacar que, cualquiera sea la forma que las acciones adopten, estas personas son “defensores ambientales” (Forst, 2024:4).

## DEFINICIONES DE LA UNIÓN AFRICANA

### Resoluciones de la Comisión Africana de Derechos Humanos y Modelo de Ley para los Estados Parte

En el sistema africano existen numerosos instrumentos que contemplan la cuestión de los DDHA, especialmente en lo relativo a su situación y riesgos. En ese sentido, la Resolución 69/2004 acerca de la Protección de Defensores de Derechos Humanos de la Comisión Africana de Derechos Humanos adopta la definición de la Declaración de Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. En adición a dicha definición, la Comisión aprobó la Resolución 336/2016 acerca de la Promoción de la Labor de las Mujeres Defensoras de Derechos Humanos de la Comisión Africana de Derechos Humanos con el objeto de destacar el papel que estas llevan a cabo, así como la necesidad de contar con herramientas de protección específica. Finalmente, el Modelo de Ley para el Reconocimiento y Protección de los Defensores de Derechos Humanos, adoptado en 2016 y publicado en 2017, toma la siguiente definición: “Un defensor de derechos humanos’ es cualquier persona

que, individualmente o en asociación con otras, actúa o pretende actuar en la defensa, promoción o lucha por la protección y realización de los derechos humanos y libertades fundamentales a nivel local, nacional e internacional” (Comisión Africana de Derechos Humanos, 2017, Sección 2).

## **Declaración sobre la Promoción del Rol de los Defensores de Derechos Humanos y su Protección en África (2024)**

La definición volcada en el Modelo de Ley ha sido receptada recientemente en la Declaración sobre la Promoción del Rol de los Defensores de Derechos Humanos y su Protección en África adoptada en enero de 2024. La Declaración estipula la definición de los defensores de derechos humanos como “cualquier persona que, individualmente o en asociación con otras, busca promover, proteger o luchar por la protección y realización de derechos humanos y libertades fundamentales, a nivel local, nacional, regional e internacional” (Comisión Africana de Derechos Humanos, 2024).

Asimismo, dicha Declaración especifica en sus considerandos que reconoce el rol que cumplen las organizaciones destinadas, entre otras cuestiones, a la “promoción y protección de los derechos humanos en África, incluyendo los esfuerzos para fortalecer la prevención de conflictos, la paz y el desarrollo sustentable, incluyendo la protección ambiental (...)” (Comisión Africana de Derechos Humanos, 2024).

## **DEFINICIONES DE ORGANIZACIONES AMBIENTALES INTERNACIONALES**

### **Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN)**

La UICN, en la publicación titulada “Los defensores del medio ambiente y su reconocimiento en el derecho internacional y regional: una introducción” define a las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales como aquellas “que ejercen sus derechos humanos —la libertad de expresión, la libertad de asociación, la libertad de reunión, la libertad de participar en la toma de decisiones y el derecho al trabajo— con el fin de proteger el medio ambiente” (Wijdekop, 2016:5).

## DEFINICIONES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

### Amnistía Internacional

En el documento “¿Por qué tenemos que salir en defensa de los defensores y defensoras de la Tierra en este Día Mundial del Medio Ambiente?”, Amnistía Internacional sostiene que

los defensores y defensoras de los derechos ambientales son personas que alzan la voz para proteger los derechos relacionados con el medio ambiente, la tierra y el territorio. Suelen ser dirigentes o salvaguardas de comunidades, cuyos derechos y bienestar intentan defender, especialmente protegiendo los hogares, el aire, el agua, la tierra, el territorio y los bosques de la destrucción o la contaminación (Amnistía Internacional, 2019).

### Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA)

AIDA, en la publicación “¿Quiénes son y qué hacen las personas defensoras de los derechos humanos ambientales?”, define a “las y los defensores de los derechos humanos ambientales como aquellas personas y grupos que, a título personal o profesional, se esfuerzan por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el ambiente” (AIDA, 2021).

### Global Witness

En el informe “Defenders: Methodology” se define a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales como “personas que emprenden acciones pacíficas para proteger los derechos sobre la tierra o el medio ambiente, ya sea a título personal o profesional” (Global Witness, 2017).

### Informe Conjunto de la Sociedad Civil presentado ante la CIDH

En 2015, en ocasión del 156° período de sesiones de la CIDH, un conjunto de 38 organizaciones elaboraron un informe encomendado por dicho organismo, denominado “El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente”. En dicho documento se sostuvo:

Las defensoras y los defensores de la tierra, el territorio y el ambiente son todas y todos aquellos que trabajan para la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales relacionados con la tierra, territorio y medio ambiente. En muchas

ocasiones, estas defensoras y defensores son también miembros y/o líderes de las comunidades afectadas por las actividades de empresas, incluyendo comunidades indígenas y afro-descendientes, o pueden ser integrantes de movimientos de derechos humanos o redes sociales amplias. Este grupo incluye individuos que trabajan en cuestiones relacionadas con residuos tóxicos y su impacto sobre el medio ambiente, los derechos de los pueblos indígenas y/o tribales sobre sus territorios, el derecho al agua, la discriminación, el desplazamiento forzado, entre otros temas. En gran medida dichos defensores y defensoras están enfocados en exigir el respeto de los derechos a la tierra y a los recursos naturales de las comunidades afectadas por proyectos, así como el derecho a la consulta previa y consentimiento libre, previo e informado para el uso y explotación de su territorio (Informe Conjunto de Organizaciones de la Sociedad Civil, 2015:8).

## DEFINICIONES DE LA DOCTRINA

En el ámbito académico se han encontrado varias definiciones y conceptualizaciones centradas mayormente en los atributos de los defensores ambientales. Por ejemplo, una de ellas refiere a:

individuos o grupos que son víctimas de violaciones a los derechos humanos debido a su actividad de defensa del medio ambiente, como la gente que se opone a los proyectos destructivos en el sector extractivo, de infraestructura y desarrollo; los derechos de las comunidades indígenas y de las minorías; los derechos de las mujeres, los comunicadores, los abogados y los académicos; o simplemente quienes defienden sus propios derechos a proteger su modo de vida sostenible. Los defensores ambientales son individuos que no necesariamente se identifican como activistas por la justicia ambiental, sino que mediante sus acciones están defendiendo la justicia ambiental o a los pueblos afectados por las injusticias ambientales, ya sea a nivel comunitario, nacional o internacional (Borrás, 2013:292)..

En ese mismo sentido, Aguilar Cavallo sostiene que:

lo que caracteriza a los defensores ambientales, es la labor que realizan en pos de la protección del medio ambiente, la sustentabilidad y el equilibrio en el uso de los recursos naturales. Por lo tanto, los defensores ambientales constituyen una categoría dentro de los defensores de derechos humanos, ya que si bien buscan la protección y realización de derechos humanos, los defensores ambientales centran su activismo y lucha en los derechos de la naturaleza, ya que

muchas veces la sobreexplotación de recursos naturales, la contaminación y el cambio climático tienen un impacto en su vida y formas de vida, individual o comunitaria (Aguilar Cavallo, 2022:69).

## DEFINICIONES DE ESTADOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

### Parte del Acuerdo de Escazú

#### Chile

El país no cuenta con una norma específica en materia de DDHA, pero en abril de 2024 fue aprobado, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el “Protocolo para la defensa de personas defensoras de derechos humanos”, como antesala de la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes en el marco del Acuerdo de Escazú. Dicho protocolo contempla la siguiente definición:

Las personas defensoras de derechos humanos son todas aquellas que, individual o colectivamente, actúan para promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional, por medios pacíficos. Se establecen como funciones la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República de Chile, 2024).

#### Ecuador

La Resolución 77-DPE-CGAJ/2019, que lleva como título “Normativa para la promoción y protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y de la naturaleza”, define como “defensores de derechos humanos y de la naturaleza” a

aquellas personas o colectivos que promueven y procuran la protección y promoción de los derechos humanos y de la naturaleza. Su labor está relacionada con actividades ocasionales o permanentes, organizadas o no, o en el ejercicio de su profesión de ser el caso. Los grupos de defensores en especial situación de riesgos son: líderes y lideresas sindicales, defensoras de derechos humanos y de la naturaleza, líderes y lideresas campesinas comunitarias, líderes y lideresas indígenas, afrodescendientes y montubios, defensores al derecho al ambiente sano y de la naturaleza, defensores de las personas de los grupos LGBTI y defensoras de los trabajadores migratorios y sus familias (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2024:3).

## Signatarios del Acuerdo que aún no son parte

### Brasil

A pesar de ser el país de la región más peligroso, de acuerdo a Global Witness, Brasil no cuenta con legislación ni políticas públicas específicas para la protección de los DDHA y tampoco ha ratificado el Acuerdo de Escazú. Sin embargo, se destacan dos instrumentos relativos a la protección de defensores de derechos humanos. En primer lugar cabe hacer mención al Decreto 8724/2016, que contiene el Plan para Instituir el Programa de Protección de los Defensores de Derechos Humanos y que crea el Consejo Deliberativo en el ámbito del Ministerio de Mujeres, Igualdad Racial, Juventud y Derechos Humanos. Dicho Plan fue seguido de la Política Nacional de Protección de los Derechos Humanos (PNPDDH) que definió un plazo de noventa días para la elaboración del Plan Nacional de Protección de los Defensores de Derechos Humanos, aprobado mediante el Decreto 6044/2017. La PNPDDH establece en su artículo 2 como definición de defensores a “todos los individuos, grupos y organizaciones sociales que promueven y protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos” (Decreto 8724, 2016, art. 2). Asimismo, el Plan contempla que

la protección tiene como objetivo garantizar la continuidad de la labor del defensor, quien promueve, protege y garantiza los derechos humanos, y, por su actuación y actividad en estas circunstancias, se encuentra en situación de riesgo o vulnerabilidad o sufre alguna vulneración de sus derechos (Decreto 8724, 2016, art. 3).

Sin embargo, a la fecha no se ha aprobado el Plan Nacional de Protección de los Defensores de Derechos Humanos.

### Colombia

El país tampoco contempla una política de protección específicamente dirigida a DDHA, pero se destacan tres instrumentos destinados a defensores de derechos humanos. En primer lugar, se encuentra el decreto por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección (UNP) y se establecen su objetivo y estructura (Decreto 4065/2011). Dicho instrumento reconoce una protección especial a

quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONG y de grupos

de personas desplazadas, y garantizar la oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan (Decreto 4065/2011, art. 3).

Ese instrumento fue luego complementado por el Decreto 4912/2011 por el cual se organiza el Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección. Su objetivo consiste en la protección de los

derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior (Decreto 4912/2011, art. 1).

Finalmente, se menciona el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios, aprobado en 2015, mediante el cual se reconoce y define el derecho a defender los derechos humanos. Entre sus beneficiarios se contemplan:

las comunidades y organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos en los territorios, así como sus líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas. Los líderes, lideresas, dirigentes, representantes y activistas de organizaciones sociales, populares, étnicas, de mujeres, de género, ambientales, comunales, de los sectores LGBTI y defensoras de derechos humanos que se encuentren en situación de riesgo o amenaza (Decreto 1066/2015, Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2).

## México

En 2012 se sancionó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Si bien esta norma no contiene previsiones específicas para actividades en defensa del ambiente, se define como "Persona Defensora de Derechos Humanos" a "las personas físicas que actúen individualmente o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos" (Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, 2012, art. 2).

## Perú

Al igual que los casos de Colombia y México, el Estado peruano no cuenta con regulación específica en materia de DDHA. Sí posee, en cambio, políticas de protección de defensores de derechos humanos en general. El Decreto Supremo 004-2021-JUS creó el Mecanismo intersectorial para la protección de las personas defensoras de derechos humanos, definidas como:

persona natural que actúa de forma individual o como integrante de un colectivo, grupo étnico-cultural, organización, entidad pública o privada, así como personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales, cuya finalidad es la promoción, protección o defensa de los derechos humanos, individuales y/o colectivos de manera pacífica, dentro del marco del Derecho nacional e internacional (Decreto Supremo 004-2021-JUS, artículo 3.2).

A la vez, dicha normativa especifica que las medidas urgentes de protección pueden alcanzar no solo a las personas defensoras, sino también a sus abogados, familiares o a la persona jurídica, colectivo o grupo étnico-cultural, asociación, organización, comunidad o red, en asociación con la persona defensora (Decreto Supremo 004-2021-JUS).

Cabe destacar que los instrumentos precedentes en materia de defensores, esto es, la Resolución Ministerial 0159-2019-JUS, que aprueba el Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos y la Resolución Ministerial 0255-2020-JUS, que aprueba la creación del Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos, fueron derogados mediante el aludido decreto.

## **Estados que no firmaron el Acuerdo de Escazú**

### Honduras

En 2015 se aprobó la ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia (Decreto 34-2015) que define a los defensores de derechos humanos en su artículo 5 como:

toda persona que ejerza el derecho, individual o colectivamente, de promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el marco del derecho nacional e internacional; entre estos se encuentran comprendidos los defensores del medio ambiente y conservadores de los recursos naturales.

## CONCLUSIÓN

A partir del relevamiento realizado y del análisis de las definiciones encomendado, podemos concluir:

- Que resulta de vital importancia contar con una definición acordada de “defensores de los derechos humanos y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales” para la implementación del Acuerdo de Escazú de forma uniforme y consistente en toda la región.
- Que a partir de las definiciones recopiladas se puede observar una relación de “género-especie” entre el concepto de “defensores de los derechos humanos” y el de “defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales”, entendiendo que esta relación consiste en dos categorías que expresan la relación entre los conceptos por su extensión. La definición de “defensores de los derechos humanos” constituye el concepto genérico y la definición de “defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales” constituye el concepto específico.
- Que a nivel internacional se destaca particularmente la circunstancia de que no se requiere que la persona se autoperciba como “defensor”, sino que es la labor que realiza, aun de manera transitoria, la que la inscribe dentro de la categoría.
- Que la labor de los DDHA no solo incluye acciones en el territorio contra actividades extractivas, sino que también puede concebirse dentro de actividades indirectamente relacionadas, como el ejercicio del periodismo, la abogacía y cualquier otra profesión o tarea que se enmarque en la protección del ambiente o las comunidades afectadas por problemáticas socioambientales.
- Que, en el caso “Baraona Bray vs. Chile”, el Sistema Interamericano ha incluido expresamente a los funcionarios públicos cuyas funciones están asignadas a la protección del ambiente dentro de la categoría de defensores. Ello podría tener importantes implicancias a la hora de implementar las obligaciones de las partes en materia de estabilidad laboral, independencia e imparcialidad que garanticen el libre ejercicio de su labor.
- También, a partir del análisis realizado se encontraron similitudes sustanciales en las diferentes definiciones, que han ido evolucionando con el transcurso de los años. Las similitudes están relacionadas con los atributos que ostentan los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, tales como:
  - Pueden ser individuos, grupos u organizaciones.
  - Las actividades pueden ser ejercidas a título personal o profesional, no resultando necesario que su ejercicio sea permanente, ni tampoco que se

reciba un pago por sus actividades o se pertenezca a una organización de la sociedad civil.

- Que con su accionar defiendan/promuevan/protejan el ambiente y los derechos humanos relacionados con el ambiente.
- Que es la labor que realizan la que define a las personas u organizaciones como DDHA, sin importar la forma en la que estas se organicen, o a qué organización o colectivo pertenecen e, incluso, quienes asisten a comunidades en la defensa de sus territorios también son considerados, en múltiples casos, como DDHA.

De acuerdo a lo aquí expuesto, se propone, en la siguiente etapa, estudiar la documentación y los testimonios acerca de la implementación de las definiciones y políticas adoptadas —para aquellos sistemas que cuentan con una trayectoria como el caso de Perú y Colombia—, así como casos —ya sea regulatorios o jurisprudenciales— en los que se detecten tendencias regresivas en materia de protección de DDHA en las regiones estudiadas, dejando fuera el caso argentino, toda vez que será abordado por otras organizaciones miembros del Observatorio.

## Bibliografía

African Commission on Human and Peoples' Rights (2018). Resolution 69: Resolution on the Protection of Human Rights Defenders in Africa, 2004. En *Compendium on the legal protection of human rights defenders in Africa*. Special Rapporteur on Human Rights Defenders and Focal Point on Reprisals in Africa, African Commission on Human and Peoples' Rights.

Aguilar Cavallo, G. (2022). Los derechos de las y los defensores ambientales – Acuerdo de Escazú y estándares del sistema interamericano en el ordenamiento chileno. *Veredas do Direito*, 19(44), 67-99. <http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/2303>

AIDA (2021) ¿Quiénes son y qué hacen las personas defensoras de los derechos humanos ambientales? <https://aida-americas.org/es/personas-defensoras-del-planeta-guia-de-obligaciones-de-los-estados-para-su-proteccion>.

Amnistía Internacional (2019). ¿Por qué tenemos que salir en defensa de los defensores y defensoras de la Tierra en este Día Mundial del Medio Ambiente? <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2019/06/why-we-need-to-stand-up-for-earth-defenders-this-world-environment-day/>

Borrás, S. (2013). El derecho a defender el medio ambiente: la protección de los defensores y defensoras ambientales. *Derecho PUCP*, 70 (Pontificia Universidad Católica del Perú), 292.

Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión (Estados Unidos Mexicanos) (2012). Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. (2012). [https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5\\_mex\\_ane\\_12.pdf](https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_12.pdf)

CIDH (2011, noviembre 30). *Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas* [OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66].

Comisión Africana de Derechos Humanos (2004). Resolución 69 acerca de la Protección de Defensores de Derechos Humanos.

Comisión Africana de Derechos Humanos (2016). Resolución 336 acerca de la Promoción de la labor de las Mujeres Defensoras de Derechos Humanos.

Comisión Africana de Derechos Humanos (2017). Modelo de Ley para el Reconocimiento y Protección de los Defensores de Derechos Humanos.

Comisión Africana de Derechos Humanos (2024, enero). Declaración sobre la Promoción del Rol de los Defensores de Derechos Humanos y su Protección en África.

Conferencia de las Partes del 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 (2022). Decisión I/6, Defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. [https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/22-00345\\_cop-ez.1\\_decisiones\\_aprobadas\\_4\\_may.pdf](https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/22-00345_cop-ez.1_decisiones_aprobadas_4_may.pdf)

Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (1998).

Corte IDH (2009, abril 3). Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. *Serie C N° 196*.

Corte IDH (2013, octubre 10). Caso Luna López vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. *Serie C N° 269*.

Corte IDH (2014, agosto 28). Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. *Serie C N° 283*.

Corte IDH (2022, noviembre 24). Caso Baraona Bray vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. *Serie C N° 481*.

Decisión III/2 (2024, abril 24). Plan de Acción sobre Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. *Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes del 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*.

Defensoría del Pueblo del Ecuador (2024). Resolución 77-DPE-CGAJ/2019 Normativa para la promoción y protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos y de la naturaleza. [https://observatoriop10.cepal.org/es/list/topic/21/type/policy\\_instrument](https://observatoriop10.cepal.org/es/list/topic/21/type/policy_instrument)

Forst, M. (2024, febrero). State repression of environmental protest and civil disobedience: a major threat to human rights and democracy. *UN Special Rapporteur on Environmental Defenders under the Aarhus Convention*. [https://unece.org/sites/default/files/2024-02/UNSR\\_EnvDefenders\\_Aarhus\\_Position\\_Paper\\_Civil\\_Disobedience\\_EN.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2024-02/UNSR_EnvDefenders_Aarhus_Position_Paper_Civil_Disobedience_EN.pdf)

Función Pública (Gobierno de Colombia) (2011). Decreto 4912/2011 [Programa Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección]. (2011). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=45248#:~:text=por%20el%20cual%20se%20organiza,la%20Unidad%20Nacional%20de%20Protecci%C3%B3n>.

Función Pública (Gobierno de Colombia) (2015). Decreto 1066/2015 [Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior]. (n.d.). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=76835>

Gaceta Oficial (Gobierno de Honduras) (2015). Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia (Decreto No. 34-2015) [Gaceta Oficial 33.730] (2015, mayo 15).

Global Witness (2017, julio 13). Defenders: Methodology. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defendersmethodology/>

Global Witness (2023). Siempre en Pie. <https://www.globalwitness.org/es/standing-firm-es/>

International Service for Human Rights (ISHR). Informe Conjunto de Organizaciones de la Sociedad Civil (2015). El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/ImplementationReport/Civil\\_society\\_organization\\_joint\\_reopr\\_t\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/ImplementationReport/Civil_society_organization_joint_reopr_t_SP.pdf)

Knox, J. H. (2018). Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente: Principios Marco de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP\\_ReportSpanish.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.pdf)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República de Chile (2024). Protocolo para la defensa de personas defensoras de derechos humanos. [https://observatoriop10.cepal.org/es/list/topic/21/type/policy\\_instrument](https://observatoriop10.cepal.org/es/list/topic/21/type/policy_instrument)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República del Perú (2019, abril 25). *Resolución Ministerial 0159-2019-JUS* [“Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos”]. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1764150-1>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República del Perú (2020, octubre 1). *Resolución Ministerial 0255-2020-JUS* [Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos]. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1889748-1>

ONU (1999, marzo 8). Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos [A/RES/53/144].

ONU (2016, agosto). Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos [A/71/281].

ONU Medio Ambiente (2018). Promover la mejora de la protección de los defensores del medio ambiente. <https://www.unep.org/explore-topics/environmental-rights-and-governance/what-we-do/advancing-environmental-rights/uneps>

ONU - CEPAL (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. (2018, marzo 04). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a6049491-a9ee-4c53-ae7c-a8a17ca9504e/content>

Presidencia de la República (Brasil) (2016). Decreto 8724 Plan para Instituir el Programa de Protección de los Defensores de Derechos Humanos. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8724.htm)

República del Perú (2021, abril 21). Decreto Supremo 004-2021-JUS. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1946184-4>

Secretaría del Senado (Colombia) (2011). Decreto 4065/2011. (2011). [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_4065\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4065_2011.html)

UNECE (2021). Decisión VII/9 (2021). *Mecanismo de Respuesta Rápida para el Tratamiento de Casos Relacionados con el Artículo 3(8)* de la Convención de Aarhus. <https://unece.org/environment/documents/2021/10/decision-vii9-rapid-response-mechanism-deal-cases-related-article-3-8>

Wijdekop, F. (2016). *Los defensores del medio ambiente y su reconocimiento en el derecho internacional y regional: una introducción*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN).

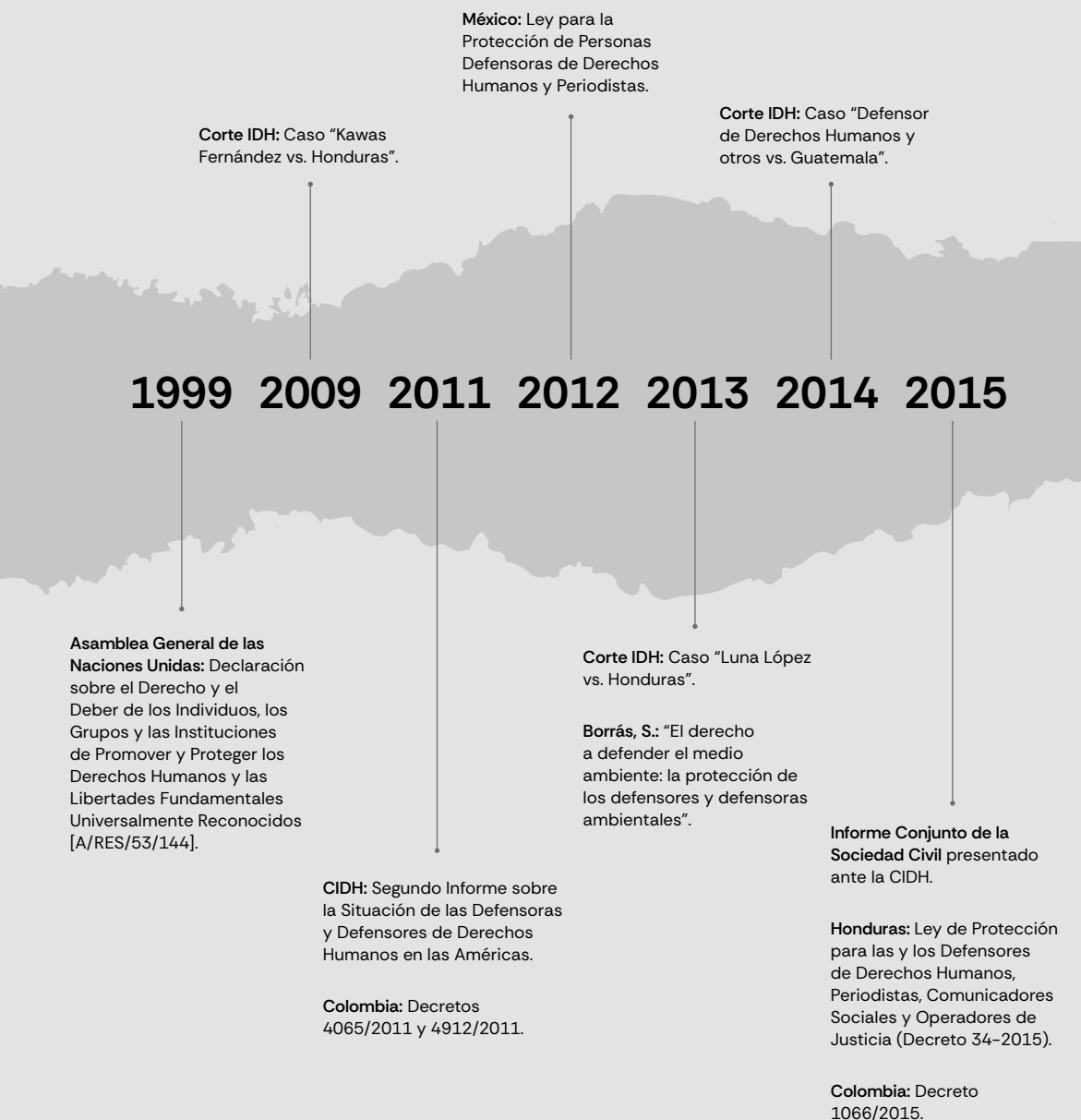
→ LÍNEA DE TIEMPO

# DEFINICIONES DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES

Delfina Vila Moret  
Micaela Bonafina



# DEFINICIONES DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES



Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos [A/71/281].

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (UICN): “Los defensores del medio ambiente y su reconocimiento en el derecho internacional y regional: una introducción”.

Amnistía Internacional: “¿Por qué tenemos que salir en defensa de los defensores y defensoras de la Tierra en este Día Mundial del Medio Ambiente?”.

Ecuador: Resolución 77-DPE-CGAJ/2019.

Corte IDH: Caso “Baraona Bray vs. Chile”.

Aguilar Cavallo, G.: “Los derechos de las y los defensores ambientales – Acuerdo de Escazú y estándares del sistema interamericano en el ordenamiento chileno”.

2016 2017 2018 2019 2021 2022 2024

Global Witness: “Defenders: Methodology”.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU Medio Ambiente): Promover la mejora de la protección de los defensores del medio ambiente.

Relator Especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente.

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA).

Perú: Decreto Supremo 004-2021-JUS.

Relator Especial de las Naciones Unidas sobre defensores medioambientales en el marco del Convenio de Aarhus.

Declaración sobre la Promoción del Rol de los Defensores de Derechos Humanos y su Protección en África.

Chile: “Protocolo para la defensa de personas defensoras de derechos humanos”.



→ CAPÍTULO 7

# LA SITUACIÓN DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES EN LA ARGENTINA

Centro de Estudios Legales  
y Sociales (CELS)



## Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

El CELS es una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en la Argentina.

LA SITUACIÓN DE DEFENSORES Y DEFENSORAS DE  
DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES EN  
LA ARGENTINA\*

## DEFENDER EL AMBIENTE EN LA ARGENTINA

En la Argentina, los derechos de los defensores ambientales se encuentran bajo ataque, y debido al avance de las industrias extractivas, el riesgo que enfrentan ha aumentado. Quienes defienden el territorio y el ambiente frente a proyectos extractivistas han sufrido amenazas, criminalización con causas penales, hostigamientos e incluso asesinatos.

Según un informe publicado en 2023 por la organización Global Witness, América Latina es la región más peligrosa del mundo para la defensa de la tierra y el ambiente (Global Witness, 2023). Por ejemplo, solo en 2022, 177 defensores ambientales fueron asesinados por llevar a cabo esa labor. Si bien esta cifra mortal puede lucir un poco alejada del contexto argentino, en nuestro país defender el ambiente también es una tarea riesgosa.

A medida que avanza el modelo de desarrollo extractivista cada vez son más las personas, colectivos y organizaciones que protagonizan las luchas en defensa de la tierra y el ambiente. Al involucrarse en esta tarea, se exponen a una serie de riesgos que van desde recibir amenazas hasta ser detenidos/as arbitrariamente o, incluso, la muerte. A esto se suma el retroceso en materia de políticas públicas de defensa de derechos humanos que experimenta el país desde diciembre de 2023 (CELS, 2024).

\*Redacción: Bárbara Juárez y María José Venancio. Revisión: Manuel Tufro, Mariana Paterlini, Leandro Vera Belli y Luna Miguens.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) es el primer tratado multilateral en el mundo que contiene una disposición específica destinada a proteger a defensores y defensoras ambientales. La Argentina lo ratificó en 2020, pero desde aquel momento el Estado lo incumple sistemáticamente. El artículo 9 del Acuerdo Escazú obliga a los Estados parte a: 1) garantizar un entorno seguro y propicio para la defensa del ambiente; 2) adoptar medidas para reconocer, proteger y promover los derechos de defensores ambientales y 3) prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones a los defensores ambientales.

Lejos de promover el ejercicio del derecho a defender derechos, el Estado no solo ha permitido y tolerado ataques contra defensores ambientales, sino que es uno de los actores principales en desalentar, obstaculizar e impedir esa defensa, lo que la convierte en una tarea riesgosa.

En los últimos años, esta negación de derechos había sido encabezada fundamentalmente por gobiernos provinciales. Pero desde diciembre de 2023 el actual Gobierno nacional encabezado por Javier Milei la transformó en política de Estado a nivel federal. El Gobierno impulsó y aprobó una reforma legal que otorga beneficios a las empresas, pasando por encima del respeto a los derechos humanos y la protección del ambiente (CELS, 2024b). Por otra parte, una de las primeras medidas adoptadas desde su asunción fue la aprobación de un protocolo policial que transforma el ejercicio de la protesta social en delito y que habilita al Estado a reprimir y criminalizar a las voces disidentes, lo que genera un entorno aun más riesgoso para la defensa del ambiente (CELS, 2024c).

Si bien la Argentina cuenta con una vasta normativa nacional y provincial sobre acceso a la información ambiental, participación ciudadana y acceso a la justicia, existe una vacancia jurídica en torno al eje de protección de defensores ambientales. En nuestro país no existe una norma local, ni medidas estatales específicas de prevención, protección o reparación ante situaciones de violencia contra defensores y defensoras de derechos humanos. Tampoco se investigan de manera diligente los ataques sufridos por quienes defienden el ambiente por el solo hecho de asumir esa tarea, ni se sanciona a los responsables.

Este informe pretende visibilizar la situación de defensores y defensoras ambientales de nuestro país, en un contexto de avance del modelo de desarrollo extractivista y de desregulación de las políticas de protección medioambiental.

## UN MARCO NORMATIVO QUE NO CUMPLE CON LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Según los recientes pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humanos, una persona defensora del ambiente y de la tierra es aquella que “a título personal o profesional, individual o colectivamente, y de forma pacífica, se esfuerza por proteger y promover los derechos humanos relacionados con el medio ambiente” (CIDH, 2022; ONU, 2016). Según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), el criterio para determinar si una persona es o no defensora o defensor de derechos humanos

se deriva de la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo hace sea un particular o un funcionario público, o de si la defensa se ejerce respecto de los derechos civiles y políticos o de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales<sup>1</sup>.

**En ese sentido, cualquier persona, de manera individual o en asociación con otros, que de cualquier modo promueve o persigue los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, es una defensora ambiental.**

La Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de defensores de derechos humanos explica que el entorno en el que trabajan los defensores del derecho a la tierra es especialmente adverso, ya que su aislamiento y la intervención de intereses económicos influyentes hace que sean particularmente vulnerables.

El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha reconocido el importante papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos en “la promoción y protección de los derechos humanos” en lo que se refiere al disfrute de un medioambiente seguro, limpio, sano y sostenible, y ha reconocido que los defensores del medioambiente y de la tierra se encuentran entre los defensores de los derechos humanos más amenazados.

Por otro lado, el Consejo ha reafirmado

el deber de los Estados de proteger a su población contra los abusos de los derechos humanos en su territorio y/o jurisdicción por parte de terceros, incluidas las empresas como se establece en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos (ONU, 2017).

Como se afirmó, el deber de los Estados de proteger a los defensores de los derechos humanos incluye indudablemente la protección de los defensores de los derechos humanos ambientales.

1. Caso Baraona Bray vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2022. Serie C N° 481, párr. 70-71.

En el plano regional, los defensores del ambiente también se encuentran amparados por los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). En su informe “Políticas integrales de protección de personas defensoras”, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Relatoría sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos plantean una obligación “política integral de protección” por parte del Estado. Esto implica

el reconocimiento de la interrelación e interdependencia de las obligaciones que tiene el Estado para posibilitar que las personas defensoras puedan ejercer en forma libre y segura sus labores de defensa de los derechos humanos. En este sentido, hace referencia a un enfoque amplio y comprensivo que requiere extender la protección más allá de mecanismos o sistemas de protección física cuando las personas defensoras atraviesan situaciones de riesgo, implementando políticas públicas y medidas encaminadas a respetar sus derechos; prevenir las violaciones a sus derechos; investigar con debida diligencia los actos de violencia en su contra; y, sancionar a los responsables intelectuales y materiales (CIDH, 2017).

Al momento de formular una política integral de protección, la CIDH considera fundamental abordar las necesidades concretas de personas defensoras en situaciones de riesgo agravado debido a las causas que defienden. Ello incluye tomar en cuenta también las características particulares de la labor que desempeñan personas defensoras que trabajan en medioambiente, territorios y comunidades indígenas.

La CIDH concuerda con el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos en que “el entorno en el que trabajan los defensores del derecho a la tierra es especialmente adverso. Su aislamiento y la intervención de intereses económicos influyentes hace que estos defensores sean particularmente vulnerables” (CIDH, 2017: párr. 42). En esa línea, la CIDH ha expresado preocupación respecto del número creciente de homicidios de personas defensoras de derechos humanos que suceden en el contexto de la defensa a la tierra, el ambiente y la oposición a “megaproyectos” (CIDH, 2017: párr. 40).

Lejos de cumplir estos estándares y lineamientos, en la Argentina no existen leyes ni programas de protección específicos para proteger a defensores y defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. Si bien nuestro país ratificó en 2020 el Acuerdo de Escazú, que prevé una disposición específica para proteger a estas personas y grupos, no se ha avanzado en un plan o política específica en ese sentido.

En la Tercera Conferencia de las Partes de Escazú (COP3), celebrada en abril de 2024 en Santiago de Chile, el Gobierno de la Argentina presentó políticas enfocadas en la educación ambiental y la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales. Durante la cumbre, se enfatizó la necesidad de facilitar el

acceso a la participación ciudadana mediante herramientas digitales, flexibilizar los plazos y hacer más accesibles las normas para que la ciudadanía pueda entenderlas. Sin embargo, estas políticas no abordaron de manera específica la protección de los defensores ambientales, quienes continúan enfrentando amenazas y violencia en el ejercicio de su labor. La falta de medidas concretas para garantizar la seguridad de los defensores ambientales refleja una desconexión entre las políticas ambientales presentadas y las realidades locales de quienes defienden el medio ambiente.

Otros países de la región han avanzado en definir leyes y programas de protección, con independencia de la suscripción y/o ratificación del Acuerdo. Entre estos se encuentran Brasil, Honduras, Perú y Colombia, que si bien no han suscrito el Acuerdo, cuentan con normativa específica de protección de defensores y defensoras de derechos humanos y mecanismos estatales destinados a su aplicación. A su vez, México, Estado Parte del Acuerdo de Escazú, cuenta con una ley para la protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas.

Ante la falta de una política integral que contemple la prevención, protección y reparación de los ataques contra defensores y defensoras de derechos humanos, los organismos cuyas tareas se orientan a estos fines no suplen la ausencia de una coordinación estatal. En este sentido, el Poder Judicial no suele dar respuesta adecuada y expedita a los reclamos ambientales que se emprenden por esta vía (acciones de amparo ambiental, acciones de declaración de inconstitucionalidad, etc.). Como contracara, en varios casos que se detallarán a continuación, el Poder Judicial es uno de los actores que atenta contra la defensa de derechos ambientales a través de la persecución penal y/o contravencional de defensores ambientales. Por otra parte, no investiga, juzga ni sanciona diligentemente los ataques cometidos contra defensores y defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. A su vez, la Defensoría del Pueblo, órgano independiente y autónomo creado en la órbita del Congreso de la Nación y que tiene como función la “defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas” (art. 86 CN), se encuentra acéfala desde 2009.

Aunque la Defensoría continúa produciendo información, como lo demuestran las dos encuestas que ha realizado, la falta de un Defensor titular limita sustancialmente su margen de acción. Esta situación se debe a la falta de acuerdo político en la Argentina, lo que ha impedido la designación de una persona que ocupe el cargo, profundizando así la crisis de representatividad en este órgano clave para la protección de derechos.

Esta vacancia de política integral podría subsanarse en parte si el Estado nacional diera cumplimiento a los compromisos asumidos en el marco de la COP3. Allí los Estados aprobaron el Plan de Acción Regional sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Esta plataforma de acciones

pretende ser un piso mínimo desde el cual los Estados Parte puedan dar estricto cumplimiento a lo establecido en el artículo 9 del Acuerdo. Allí también, representantes del Gobierno nacional de la Argentina presentaron el Plan Nacional de Implementación del Acuerdo que fue diseñado durante el gobierno anterior.

El Plan de Acción Regional sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales establece una serie de medidas que buscan garantizar la protección integral de quienes ejercen la defensa del ambiente en América Latina y el Caribe. Este plan incluye acciones como la creación de mecanismos nacionales de protección, la promoción de entornos seguros para defensores, la capacitación a autoridades sobre derechos humanos y medioambiente y la mejora del acceso a la justicia para aquellos que enfrentan amenazas o ataques. El objetivo es proporcionar un marco mínimo que los Estados parte puedan adoptar y adaptar a sus realidades locales, con el fin de cumplir con lo estipulado en el artículo 9 del Acuerdo de Escazú, que establece la obligación de proteger a los defensores ambientales.

En la Argentina, sin embargo, el gobierno actual no ha dado señales de avanzar en la implementación de este plan de acción. Por el contrario, la administración de Javier Milei ha profundizado el desmantelamiento de estructuras clave para el acceso a derechos, como los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ), que durante mucho tiempo han facilitado el acceso a asistencia jurídica gratuita para grupos históricamente marginados, incluyendo pueblos indígenas y quienes defienden sus territorios. La desaparición de los CAJ impacta directamente en el acceso a la justicia de estas comunidades, debilitando su capacidad de resistir a proyectos extractivos que amenazan sus territorios.

Estas políticas de desmantelamiento no solo representan un incumplimiento de los compromisos adquiridos en Escazú, sino que también agravan la crisis de derechos humanos en el país al dejar desprotegidos a quienes están en la primera línea de defensa del medioambiente y los derechos territoriales. El Estado argentino, lejos de avanzar en la protección de estas personas, las ha dejado expuestas a mayores riesgos, generando un retroceso alarmante en la defensa de los derechos humanos y ambientales.

## UN ENTORNO RIESGOSO PARA DEFENDER EL AMBIENTE

En la Argentina, los defensores y defensoras del ambiente y de la tierra enfrentan múltiples formas de violencia cometidas por actores estatales y no estatales. Los riesgos a los que están expuestos varían en función de su pertenencia a ciertos colectivos especialmente vulnerables, como, por ejemplo, pueblos indígenas, mujeres y campesinos.

Las agresiones que pudimos relevar tanto durante el trabajo cotidiano como mediante entrevistas realizadas para recabar información van desde el uso de las estructuras estatales para silenciar y disciplinar a quienes se oponen al avance de megaproyectos extractivos hasta actos de violencia cometidos por agentes no estatales que no son investigados por connivencia estatal.

Para la selección de los casos utilizamos criterios que nos permitieran reflejar la diversidad de situaciones y actores involucrados en la defensa del ambiente en la Argentina. Los casos seleccionados son relevantes porque ejemplifican distintos tipos de agresiones y violencias que enfrentan los defensores ambientales, desde la criminalización de su protesta hasta la omisión de protección por parte del Estado.

Asimismo, se consideraron situaciones de diferentes provincias del país, con el objetivo de mostrar cómo las agresiones no se limitan a una región específica, sino que forman parte de un patrón de violación sistemática de derechos en todo el territorio nacional.

Estos son algunos casos ilustrativos que reflejan que en la Argentina defender el ambiente es sumamente riesgoso y que el Estado incumple sistemáticamente lo establecido en el artículo 9 del Acuerdo.

## **Represión policial, persecución judicial y vigilancia estatal contra defensores y defensoras ambientales**

En varias provincias de nuestro país, organizaciones sociales, ambientalistas, de derechos humanos, activistas y personas pertenecientes a pueblos originarios son frecuentemente criminalizadas por sus reclamos. A través de las fuerzas de seguridad y del uso del sistema penal, el Estado busca silenciar a quienes se oponen al despojo del agua, de los bosques, de la tierra y de la biodiversidad.

Algunas provincias fueron laboratorio de esta política estatal de silenciamiento que dejó personas muertas, heridas y detenidas arbitrariamente. Sin embargo, desde que asumió el gobierno de Javier Milei las restricciones al ejercicio del derecho de protesta y la libertad de expresión se agudizaron. Desde diciembre de 2023, protestar en la Argentina es un delito. En la audiencia pública ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de Naciones Unidas realizada el 11 de julio de 2024 sobre la situación de la protesta social y la libertad de expresión en la Argentina, el Gobierno nacional reafirmó su política de criminalización de la protesta y defendió la represión (CELS, 2024d).

Esta perspectiva sobre la protesta como delito, que habilita el uso irracional de la fuerza, las detenciones arbitrarias y el debilitamiento o supresión de garantías constitucionales, no es nueva. Ya era conocida y sufrida en distintas provincias del país, como Jujuy, Córdoba, Chubut o Río Negro.

En Jujuy, hace varios años el Gobierno provincial despliega distintas estrategias para desarticular la acción política y desmovilizar los activismos en contra de la implantación de empresas extractivas. Los proyectos de extracción de litio en esa provincia, y también en Salta, están afectando profundamente a las comunidades indígenas. Estas provincias comparten la cuenca hídrica de Salinas Grandes-Guayatayoc. Se trata de una cuenca endorreica cuyos ríos y arroyos alimentan el humedal de altura llamado Salinas Grandes y la laguna de Guayatayoc. Este humedal es un salar en el que se halla el litio, y de donde junto al Gobierno nacional las provincias vienen impulsando la actividad de extracción de ese mineral. Dado que el balance hídrico de la cuenca es altamente frágil y la actividad minera que está avanzando extrae cantidades ingentes de agua del sistema, existirían graves riesgos de secamiento de la cuenca.

Hasta el momento de elaboración de este informe, las autoridades y empresas involucradas no realizaron una adecuada evaluación de los impactos ambientales y no habrían considerado los impactos acumulativos del proyecto. De esta manera, la actividad se ha desarrollado con previsiones ambientales muy cuestionadas por las comunidades y organizaciones de la sociedad civil. A pesar de esto, la implementación del proyecto sigue adelante, con poca transparencia y eludiendo la consulta libre, previa e informada.

En 2023, el avance de autorizaciones mineras y la reforma constitucional de Jujuy impulsada desde el gobierno local tuvieron como contracara una alta conflictividad social. La nueva Constitución es un retroceso en términos de protección del ambiente y deja el camino allanado para el impulso de la minería mediante la promoción de un presunto desarrollo económico por sobre otros derechos fundamentales. Otro de los problemas del texto se encuentra en la consagración de un supuesto “derecho a la paz social” como bien jurídico superior a proteger a través de la prohibición o restricción de otros derechos democráticos fundamentales, como la libertad de reunión y expresión.

La respuesta dada por las autoridades a las manifestaciones contra la reforma constitucional regresiva en materia de protección del derecho al ambiente y a la protesta social fue la represión policial. Las fuerzas policiales recurrieron al uso abusivo de armas menos letales como balas de goma y gases lacrimógenos, el allanamiento irregular de domicilios, detenciones arbitrarias y la criminalización de los manifestantes por parte del Ministerio Público de la Acusación (MPA) y el Poder Judicial.

El 17, 20 y 30 de junio de 2023, en distintos puntos de Jujuy, ocurrieron las protestas más intensas y masivas, y también la represión más violenta. Al anuncio de distintas comunidades indígenas, sindicatos y movimientos sociales sobre la continuidad de las protestas contra la reforma constitucional, el Gobierno provincial comunicó públicamente un plan de persecución penal de los y las manifestantes. En dichas manifestaciones se produjeron alrededor de 70 detenciones por el simple hecho de participar de las protestas.

En una conferencia de prensa realizada el 4 de julio de ese año, el fiscal del Estado, el ministro de Seguridad y el procurador general de la provincia anunciaron los pasos que iban a seguir para criminalizar a las personas identificadas como participantes de las protestas<sup>2</sup>. Como se verá, las hipótesis que sostienen ese plan vienen siendo ejecutadas por el MPA y el Poder Judicial.

El plan anunciado incluyó:

1. La constitución del propio Gobierno provincial como querellante en las causas, generando así una instancia de doble impulso de la persecución penal por parte del MPA y del Ejecutivo, especialmente grave cuando se trata de personas que ejercían derechos.
2. La solicitud de la unificación de todas las causas abiertas contra manifestantes por considerar que en las protestas se produjeron supuestos hechos ilícitos que partirían de un plan orquestado y ejecutado por individuos y organizaciones políticas y sociales. Este pedido fue en buena medida concedido por el Poder Judicial, que acumuló todas las investigaciones en dos grandes causas, con sede en la capital jujeña y en Humahuaca. El Poder Judicial le otorgó así verosimilitud a la pretensión del Gobierno provincial de que las protestas habían sido organizadas y orquestadas de manera centralizada y supusieron un acto de “sedición” que buscó desestabilizar al gobierno. Esta misma narrativa fue utilizada en 2024 por el Gobierno nacional para deslegitimar las protestas contra las reformas económicas.
3. La búsqueda de estrategias jurídicas para lograr las penas más altas posibles y la prisión efectiva inmediata de los manifestantes, ya que en general los delitos que se imputan en el contexto de manifestaciones públicas tienen penas bajas. Esto incluye, por un lado, tipificar las conductas como delitos graves (sedición, privación ilegítima de la libertad, tentativa de homicidio, estrago doloso agravado), claramente fuera de toda proporción, además de imputar otros delitos menores como daños a bienes de uso público, entorpecimiento del transporte y los servicios públicos, atentado contra la autoridad, resistencia a la autoridad, lesiones leves y estorbo funcional a la Legislatura. Por otro lado, la Fiscalía de Estado busca imponer la idea de que todos estos delitos concursan realmente entre sí, por lo que anunciaron que solicitarán 25 años de prisión para los manifestantes, además de prisiones preventivas durante el proceso de investigación y embargos por más de mil millones de pesos.
4. Además de las causas penales, en la conferencia de prensa anunciaron que se habían iniciado más de 100 procesos contravencionales con multas que llegaban hasta los 2,5 millones de pesos. Se trata de procesos administrativos exprés, iniciados por la policía, con tipos contravencionales mal definidos y

2. Al respecto, ver: [https://www.facebook.com/GobiernoDeJujuy/videos/2495978533884955/?extid=WA-UNK-UNK-UNK-AN\\_GK0T-GK1C&mibextid=2Rb1fB&ref=sharing](https://www.facebook.com/GobiernoDeJujuy/videos/2495978533884955/?extid=WA-UNK-UNK-UNK-AN_GK0T-GK1C&mibextid=2Rb1fB&ref=sharing)

escasas o nulas garantías para los acusados y con condenas que son impuestas a pocos días de iniciado el proceso.

Resulta especialmente grave no solo que el Estado jujeño ponga todos sus recursos y oriente su política criminal a la persecución de manifestantes, sino también que las instancias de investigación penal y la vigencia de garantías queden totalmente subordinadas a las estrategias del Poder Ejecutivo. En efecto, además del accionar del MPA, que asume de manera explícita la implementación de la política criminal diseñada por el Gobierno local, se suma la poca capacidad material de los jueces de garantías de intervenir ante la magnitud del conflicto (por ejemplo, en la zona de la San Salvador, de cuatro jueces penales de garantías, solo hay uno en funciones, pues los demás están actualmente de licencia). En este escenario, además, los *habeas corpus* preventivos presentados por defensoras/es de derechos humanos terminan siendo resueltos por jueces de otras jurisdicciones, que los rechazan o declaran abstractos.

La represión y criminalización de defensores ambientales tuvo lugar también en los últimos años en Chubut. En diciembre de 2021 tuvo una escalada cuando el Gobierno provincial propuso a la Legislatura aprobar una nueva ley de zonificación minera que habilitaba el desarrollo de la megaminería en la provincia, a pesar de que en los años anteriores diversas iniciativas ciudadanas y referéndums habían mostrado la oposición de la mayor parte de la población. Una gran cantidad de manifestantes se movilizaron hacia la Legislatura provincial en contra de la megaminería y en defensa del agua. La policía de la provincia inició una embestida contra los manifestantes para intentar desalojar y disolver la protesta, lo que incluyó el uso indiscriminado de gases y balas de goma y persecuciones por el centro y distintos barrios de la ciudad para detener a quienes se manifestaban. Sin embargo, la represión policial no consiguió desmovilizar a los manifestantes, sino que escaló la violencia y se produjeron hechos de vandalismo en la sede de la Legislatura. El 20 de diciembre, el Gobierno provincial anunció que daba marcha atrás con la ley propuesta.

Según un informe realizado por la Defensa Pública de Chubut, al menos 37 personas resultaron heridas por la represión policial y hubo 47 personas detenidas. En el caso de los disparos efectuados por los efectivos policiales, según el informe,

la totalidad de los hechos fue en la vía pública, en la calle, describiendo que la naturaleza de la agresión fue de carácter intencional, todas las lesiones fueron causadas por disparos con escopetas con balas de goma (calibre 12/70) y por gases lacrimógenos; las víctimas señalan a diversos agentes de fuerzas de seguridad con el rostro cubierto (encapuchados, con casco, pasamontañas o barbijos y sin identificar), en general de la Fuerza de Infantería o división Motos. En formaciones de a pie, a bordo de camionetas y/o motos desde las que disparaban. En la mayoría de los casos, les apuntaron a corta distancia y les tiraron directamente al cuerpo en línea recta. De los

relatos surge que los hechos sufridos desconcertaron a las personas que los padecieron, fueron inesperados, no pudiendo anticiparse a los mismos y vivenciando un estado de desesperación y desprotección extrema ante la posibilidad de perder la vida. Al narrar lo vivido, un patrón común, que aparece en los relatos individuales es el concepto de “cacería” (sic) dando cuenta del aspecto simbólico que sintetiza la situación transitada. Del total de personas heridas, un 30% fueron atendidas en el hospital donde se constataron sus lesiones. El resto no se atendió en el hospital, algunos constataron sus lesiones con imágenes o con médicos particulares, otros no las pudieron constatar. Las lesiones físicas van de gravísimas (en un caso pérdida de la visión en un ojo por impacto de perdigón) a graves y leves. Asimismo de las entrevistas se desprende las dificultades transitadas por las víctimas para llegar al hospital, refieren que la ciudad estaba “sitiada” (sic) sin libre acceso. Mencionan a su vez la existencia de prácticas ilegales como la circulación de vehículos particulares, con vidrios polarizados, sin patente, realizando seguimientos y detenciones.

Otra de las formas en las que el Estado transgrede el derecho a defender derechos es a través del espionaje ilegal. En Esquel, también en la provincia de Chubut, en el marco de una causa por la recuperación del territorio Mapuche en Vuelta del Río, habían sido incorporadas al expediente fichas de 30 activistas ambientalistas pertenecientes al colectivo “No a la mina”, periodistas y funcionarios, que contenían identificación fotográfica e información sobre actividades laborales y posicionamientos ideológicos. Estas fichas fueron aportadas por un agente de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI). Por estos hechos se inició una acción penal por espionaje ilegal contra dos fiscales, dos jefes policiales y un agente de la AFI. La causa tenía fecha de debate oral y público contra los jefes policiales y el agente de la AFI en octubre de 2024, pero fue suspendida por cuestiones de agenda del tribunal y aún no tiene nueva fecha de juicio.

A su vez, en 2022, en Córdoba se emprendió una obra vial de gran envergadura, una autovía de 43 km de largo, (“Alternativa Ruta 38 – Tramo variante Costa azul – La cumbre”) en zonas de bosque nativo de máxima protección, donde existen además valiosos cursos de agua y patrimonio cultural ancestral de pueblos originarios. En el procedimiento administrativo previo no se brindó un acceso adecuado a la información y no se establecieron mecanismos de consulta que fueran realmente participativos, tampoco se tuvo en cuenta la opinión de las comunidades que manifestaron a las autoridades su rotundo rechazo a la realización de la obra.

En consecuencia, frente a las múltiples irregularidades llevadas adelante por el Estado provincial, asambleas ambientalistas cordobesas realizaron manifestaciones y acampes pacíficos en la zona con la intención de frenar la obra. Ante ello, el 10 de mayo de 2022 el Estado provincial respondió con un grado de violencia elevado, ordenando la movilización desmedida de efectivos policiales hacia el lugar en el que se encontraban las personas defensoras. La policía llevó adelante un

desalojo violento, que incluyó detenciones arbitrarias, rotura intencional de objetos y amenazas de muerte, pese a que había mujeres, niños y niñas presentes. Muchas personas defensoras resultaron heridas producto de la violencia ejercida por los efectivos policiales.

En el marco de lo sucedido, 18 personas fueron imputadas por delitos de resistencia a la autoridad y daños. Todas estas imputaciones contienen errores, omisiones, falsedades, tergiversaciones de los hechos y testimonios falsos de policías. Seis de esos casos han sido elevados a juicio y el proceso judicial continúa adelante. Muchas otras personas sufrieron por largo tiempo hostigamientos en la vía pública y actos de vigilancia por parte del Estado provincial. Pese a todo lo sucedido, la obra continúa realizándose, gran parte de ella mediante la utilización de explosivos y maquinaria de envergadura, implicando el desmonte de sectores de bosque alcanzados por la máxima protección que exige la ley, la destrucción del patrimonio cultural de los pueblos originarios y trastornos a las poblaciones cercanas.

Este tipo de acciones criminalizantes y represivas no solo se inician contra organizaciones y colectivos. En la provincia de Buenos Aires, en San Nicolás, la abogada Ana Fernández fue detenida violenta e ilegalmente mientras se encontraba registrando el incumplimiento de una orden judicial emanada por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires sobre el área protegida de la Reserva Parque Rafael de Aguiar.

La abogada se acercó hasta las inmediaciones de la obra para constatar el incumplimiento del fallo. Al ver que tal obra estaba en pleno funcionamiento, decidió llamar al 911. Al llegar miembros de la policía bonaerense, entre quienes se encontraba el comisario Claudio González, a cargo de la Comisaría 1ª, Fernández les mostró la resolución judicial.

La respuesta de los efectivos policiales fue quitarle la documentación, romperla y arrojarla a la cara. Luego la empujaron violentamente hacia un móvil policial, donde la esposaron y la trasladaron a la comisaría, en donde permaneció detenida e incomunicada durante toda la mañana. Fernández pudo recuperar la libertad en horas del mediodía, tras lo cual se acercó a la Fiscalía para denunciar la detención ilegal y las agresiones de las que fue víctima.

En este contexto, resulta crucial mencionar el caso de Río Negro en 2022, en el que se dio un proceso de criminalización de la comunidad mapuche Winkul Mapu. Este proceso incluyó un desalojo violento y el traslado de miembros de la comunidad a cárceles federales, evidenciando un uso desproporcionado de la fuerza y la criminalización de la protesta indígena. A raíz de estos hechos, se presentó una denuncia penal impulsada por figuras políticas como Patricia Bullrich y Ricardo López Murphy en la que se solicitaba agrupar como “terroristas” a todas las comunidades en conflicto territorial, incluidas aquellas que conforman el Parlamento Mapuche de Río Negro, una organización política que, entre otras cosas, se opone a la expansión de empresas extractivas en la región.

Aunque la denuncia no ha prosperado hasta el momento, genera profunda preocupación que quien impulsó esa acusación sea ahora la ministra de Seguridad de la Nación. La vinculación de conflictos territoriales y actividades legítimas de resistencia con supuestas actividades terroristas no solo es infundada, sino que también busca desacreditar a los pueblos indígenas en su lucha por la defensa de sus territorios y el medio ambiente, generando un clima de estigmatización y persecución que vulnera gravemente sus derechos.

En Catamarca, los defensores ambientales que se oponen a la expansión de la megaminería en la región enfrentan una serie de agresiones que incluyen tanto violencia física como ataques judiciales y mediáticos. El caso de Andalgalá, uno de los epicentros de la lucha contra el Proyecto Integrado MARA (Minera Agua Rica – Alumbraera), es representativo de la grave situación que viven los activistas en la provincia.

Desde hace años, las comunidades de Andalgalá vienen resistiendo la instalación de este megaproyecto minero que amenaza la salud ambiental de la zona, especialmente las fuentes de agua. A pesar de que varios fallos judiciales han reconocido el derecho de la comunidad a un ambiente sano, y que han pedido la suspensión de las actividades mineras, la respuesta del Estado y las empresas ha sido un incremento en la criminalización de quienes se oponen a esta actividad. Los defensores ambientales han sido objeto de intimidación constante, y las fuerzas de seguridad en ocasiones han actuado de manera violenta contra los manifestantes (Agencia Tierra Viva, 2024).

Además de las represalias físicas, los activistas se enfrentan a ataques judiciales, como denuncias penales por parte de la empresa minera, acusando a los líderes locales de obstruir el avance del proyecto. Estas acusaciones se suman a una larga historia de amenazas, represalias y desinformación fomentada por los sectores que defienden los intereses del extractivismo. En ocasiones, los defensores han sido retratados como “terroristas” o “enemigos del progreso” en los medios de comunicación, un intento de desacreditarlos y debilitar su lucha.

Los episodios de represión en Andalgalá también incluyen el uso de la violencia en el contexto de protestas, como se vio durante las manifestaciones en 2021, cuando las fuerzas de seguridad respondieron con fuerza desmedida para dispersar a los pobladores que se oponían a las operaciones mineras. La represión y la criminalización de la protesta no solo buscan frenar la resistencia local, sino también infundir miedo y desalentar a otras comunidades que puedan estar considerando unirse a la lucha.

## Demandas millonarias contra organizaciones que defienden el ambiente

El Poder Judicial no solo se utiliza ilegítimamente para criminalizar y perseguir penalmente a defensores y defensoras ambientales. También es utilizado por parte del Estado y de las empresas para desfinanciar a quienes se oponen a sus proyectos.

Según un informe del Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos,

... las SLAPPs<sup>3</sup> son tácticas judiciales accionadas directamente por actores empresariales en contra de personas defensoras de derechos humanos que visibilizan los impactos de actividades económicas en los derechos humanos, el territorio y el ambiente... las SLAPPs incluyen denuncias penales y demandas civiles iniciadas directamente por las empresas (y) se disfrazan de demandas ordinarias, pero en esencia constituyen un abuso del sistema legal (CIEDH, 2021).

Basta de Demoler<sup>4</sup> es una organización no gubernamental sin fines de lucro fundada en 2007 por un grupo de vecinos y vecinas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dedicada a la defensa del patrimonio urbanístico de la ciudad. Comenzó convocando a los/as ciudadanos/as a manifestarse públicamente en contra de las demoliciones de los edificios de valor arquitectónico e histórico. Luego emprendió diversas estrategias en defensa del patrimonio y extendió su accionar a los parques, calles y veredas históricas y mobiliario urbano, es decir, todo aquello que forma parte del patrimonio tangible.

La organización presentó una acción de amparo para impedir la perforación de la Plaza Intendente Alvear y la tala de árboles. La empresa SBASE y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires pretendían cambiar de lugar la estación Plaza Francia de la extensión de la Línea H para anexarla al shopping Buenos Aires Design, que se situaba en la avenida Pueyrredón.

El Gobierno de la Ciudad inició una demanda por daños y perjuicios por la suma de \$24 millones contra Basta de Demoler y Sonia Berjman por haber demorado la obra de la extensión de la Línea H.

Según Basta de Demoler,

esta demanda es insólita por la gravedad de sus implicancias: no conocemos precedentes de un ataque semejante de un Gobierno contra una ONG cuyo objetivo es el bien común y el bienestar de

3. La abreviatura "SLAPP" significa, por su sigla en inglés, acciones judiciales abusivas contra la participación pública.

4. Para más información, visitar: <https://bastadedemoler.org/>

los habitantes. Consideramos que es inconstitucional porque como ciudadanos estamos legitimados a interponer recursos de amparo en defensa del medio ambiente y el patrimonio natural y cultural: la Constitución establece esta acción “expedita, rápida y gratuita”, que la podrá interponer cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos de incidencia colectiva.

En líneas generales, se trata de un amedrentamiento del Gobierno de la Ciudad a una organización que lucha por proteger el medio ambiente y el patrimonio porteño de los embates del mercado inmobiliario que busca maximizar la renta por encima de todos los valores, con el apoyo del Gobierno porteño.

## **Asesinatos, hostigamiento y amenazas por parte de actores privados**

El modelo agroexportador imperante en la Argentina no solo arrasa con el medioambiente sino también con los derechos humanos a la salud, a la alimentación y a la producción sana de las comunidades rurales y urbanas afectadas por los cultivos a gran escala, que solo tienen por objetivo maximizar las ganancias. Quienes se han opuesto a este tipo de “desarrollo” defendiendo sus derechos y los derechos colectivos han sufrido ataques, hostigamientos y amenazas por parte de actores privados.

Desde que se aprobó la soja transgénica RR en 1996, el avance de la frontera agrícola destruyó bosques y ecosistemas, contaminando a su paso con el agrotóxico a base de glifosato utilizado en las fumigaciones. La Argentina es el país que más glifosato consume por persona. La región comprendida entre el norte de la provincia de Buenos Aires y el centro-sur de las provincias de Santa Fe y Córdoba es conocida como el “núcleo sojero”, ya que reúne las mejores condiciones para la producción de soja. Dentro de esa zona, la ciudad de Pergamino representa un caso ejemplar de los impactos negativos sobre la salud y el medio ambiente asociados con el cultivo de soja transgénica y el uso de glifosato. La existencia de una causa penal contra tres productores de soja en el barrio Villa Alicia de Pergamino evidencia estos impactos negativos. Los habitantes del barrio, que colinda con los campos de soja, estuvieron directamente expuestos a la contaminación por el uso de agroquímicos como paso previo para el cultivo de soja.

Sabrina Ortiz es una de las vecinas de Villa Alicia que denunció y que es querellante en la causa en la que se investiga a aplicadores/productores agropecuarios por el envenenamiento de la población con agrotóxicos<sup>5</sup>. Es activista ambiental del colectivo Paren de Fumigar Pergamino, de la provincia de Buenos Aires. Su caso y

5. Cortese, Fernando Esteban, Roces, Mario Reinerio, Tiribio, Víctor Hugo; Turin, Mario Enrique s/ Infracción art. 55 de la Ley 24.051 y 200 del Código Penal. Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de San Nicolás. Provincia de Buenos Aires.

el de su familia muestran los graves impactos en la salud que sufre esa comunidad después de la fumigación con plaguicidas. Ella sufrió una intoxicación severa y perdió un embarazo después de la fumigación aérea en 2011, tras lo cual tuvo dos derrames cerebrales, uno en 2014 y el segundo en 2015 (Gulman, 2023). Como parte del caso judicial en curso, se realizaron estudios de orina en 2018 que encontraron altos porcentajes de glifosato en Sabrina y sus dos hijos. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) confirmó la contaminación de las aguas; hospitales como el Austral detectaron los agrotóxicos en los cuerpos de pacientes de Pergamino, y la comunidad logró fallos ejemplares de la Justicia.

A raíz de sus denuncias, Sabrina y sus familiares directos —testigos y víctimas de las fumigaciones con agroquímicos— comenzaron a ser víctimas de distintos episodios de amenazas y agresiones por parte de los mismos productores sojeros y sus allegados. En 2022, el Juzgado Federal N° 2 de San Nicolás decidió procesar por amenazas agravadas a Fernanda Lilian Roces, hija del productor agropecuario de Pergamino Mario Roces, procesado a su vez por la contaminación y los daños generados por las fumigaciones. La denunciada entró en el domicilio de los padres de Sabrina Ortiz gritando que los iba a matar, y que “dén por muerta a su hija”. La Justicia dictó una prohibición de acercamiento hacia Sabrina y su familia. En ese marco, la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia presentó un escrito para obtener la protección de la activista ambiental y de toda su familia sobre la base de los compromisos asumidos por el Estado como parte del Acuerdo de Escazú.

Otro caso de ataque a defensores ambientales en el contexto de denuncia por las violaciones que acarrea el modelo agroexportador es el de Fabián Maggi, abogado especializado en derecho ambiental. Vive en San Nicolás, al norte de la provincia de Buenos Aires, y lleva alrededor de 80 causas por temas ambientales por la contaminación del río generada por grandes empresas, por deforestación y afectación a los humedales, entre otras. Como consecuencia de esto, Fabián y su familia sufrieron episodios de hostigamiento.

Una de las causas que lleva adelante Maggi es la de la Asociación Civil Foro Medio Ambiental de San Nicolás (Fomea), la entidad que denunció ante la Justicia la deforestación masiva de bosques nativos y humedales.

En el marco de esa causa, la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires dictó una medida cautelar que no fue acatada por el intendente Manuel Passaglia, que continuó realizando obras en áreas protegidas. Ante ello, y luego de reiteradas desobediencias a órdenes judiciales, en septiembre el máximo tribunal provincial aplicó una multa de \$18.000 diarios (hasta que acate la orden), además de cobrarle de forma retroactiva cada uno de los días de incumplimiento desde que entró en vigencia la medida judicial<sup>6</sup>.

6, Para más información, visitar: <https://www.elciudadanoweb.com/intimidacion-en-casa-de-abogado-ambientalista-nicoleno-acusan-apriete-orquestado-por-intendente/>

A fines de octubre de 2023, una patota enviada por el intendente de San Nicolás bloqueó durante varias horas el ingreso de la vivienda particular del abogado con dos caballos y vandalizó el frente de su domicilio en momentos en que la familia se encontraba fuera del hogar. El hostigamiento continuó por varios días.

Fabián Maggi realizó varias denuncias por estos hechos, pero nunca fueron tramitadas. En los días siguientes, cada vez que llamaba al 911, el móvil demoraba en llegar a su domicilio y antes de que llegaran los efectivos policiales las personas que integraban el grupo delictivo se retiraban.

Por otro lado, en abril de 2024, en Santiago del Estero, una banda armada contratada por un empresario del agronegocio asesinó a un integrante del MOCASE-VC. La organización campesina denunció que el empresario Ernesto Luis Porta contrató a la banda armada conocida como “Los Padilla” para atacar a las familias que defendían sus territorios<sup>7</sup>.

El hecho ocurrió en el Paraje San Francisco, departamento Alberdi, al norte de la provincia. Se inició cuando los empleados de Porta comenzaron a alambrar, portando armas de fuego, el territorio comunitario de las familias campesinas-indígenas. Ante esto los integrantes del MOCASE-VC acudieron al lugar a pedir de forma pacífica que se respetaran sus derechos ancestrales. Como respuesta recibieron ataques y tiros con armas de fuego que terminaron con el asesinato de Fabián Martínez, militante de la organización.

A raíz de lo sucedido, la Justicia provincial ordenó la detención de toda la banda armada por el delito de homicidio agravado. Se identificó que Jhonatan Padilla era el autor material de los disparos<sup>8</sup>. Sin embargo, al poco tiempo, la mayoría de los integrantes de esta banda fueron liberados<sup>9</sup>. El empresario en un principio fue detenido bajo arresto domiciliario. La investigación por el asesinato de Martínez aún continúa.

## CONCLUSIONES

Es más que evidente que existe una brecha entre lo establecido en la normativa internacional en materia de protección de defensores ambientales y el nivel de cumplimiento de esas disposiciones. Los casos relevados reflejan la falta de un entorno seguro y propicio para la defensa de derechos. Además, evidencia que

7. Para más información, visitar: <https://sursantiago.com.ar/policiales/2024/06/20/asesinato-del-campesino-martinez-el-implicado-cumple-carcel-domiciliaria-en-santiago>

8. Para más información, visitar: <https://www.elliberal.com.ar/nota/20902/2024/05/padilla-autor-material-palavecino-profugo-en-el-homicidio-de-martinez>

9. Para más información, visitar: [https://www.elliberal.com.ar/nota/25199/2024/07/doce-obrajeros-recuperan-libertad-tras-fallo-judicial-por-homicidio-en-campo-de-alberdi#google\\_vignette](https://www.elliberal.com.ar/nota/25199/2024/07/doce-obrajeros-recuperan-libertad-tras-fallo-judicial-por-homicidio-en-campo-de-alberdi#google_vignette)

involucrarse en esta tarea pone en riesgo los derechos de libertad de expresión, de reunión, de asociación, e incluso a la vida y la integridad física.

En este contexto, es necesario que el Estado adopte medidas que se ajusten a los compromisos asumidos en el Acuerdo de Escazú y que pongan en marcha el Plan de Acción Regional. La Argentina fue uno de los países que durante la COP3 presentó su Plan Nacional de Implementación. Sin embargo, lo allí establecido dista mucho de la línea política en la que viene actuando.

Para reducir los riesgos y amenazas que enfrentan los defensores ambientales, el Estado debe conocer, identificar y caracterizar la situación de riesgo que atraviesan. Sin embargo, esto no debería habilitar formas de vigilancia o almacenamiento de información que puedan ser utilizadas para perseguir y criminalizar a quienes defienden el ambiente.

A su vez, el Poder Legislativo debería avanzar en diseñar normas para prevenir y proteger a defensores y defensoras de derechos humanos que apunten a eliminar la brecha que existe entre los estándares internacionales y la realidad local, y de ese modo efectivizar el cumplimiento del artículo 9 del Acuerdo.

Por último, el Poder Judicial debe involucrarse seriamente en la investigación, juzgamiento y sanción de los responsables de ataques contra defensores y defensoras en asuntos ambientales. La falta de avance de estas causas refleja que el Estado no cumple con el estándar de debida diligencia con el que debe investigar violaciones a los derechos humanos. Los casos descriptos ponen en evidencia que en muchas provincias la Justicia local tiene un doble estándar: por un lado criminaliza a quienes defienden el ambiente y, por otro, los procesos judiciales demoran años en avanzar, sin determinar responsables ni sanciones.

## Bibliografía

Agencia Tierra Viva (2024). Derecho a un ambiente sano: dos fallos judiciales reconocen el reclamo de Andalgala contra el proyecto MARA. <https://agenciaterraviva.com.ar/dos-fallos-judiciales-reconocen-el-reclamo-de-andalgala-contr-el-proyecto-mara-y-el-derecho-a-un-ambiente-sano/>

CELS (2024). Seis meses del gobierno de Javier Milei en Argentina: doctrina de shock y autoritarismo libertario. [https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/06/Briefing\\_Milei\\_Alemania.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/06/Briefing_Milei_Alemania.pdf)

CELS (2024b). Más de 50 organizaciones rechazamos la “Ley Bases” por afectar la protección ambiental. <https://www.cels.org.ar/web/2024/05/organizaciones-rechazan-las-reformas-en-el-proyecto-de-ley-bases-por-afectar-la-proteccion-ambiental/>

CELS (2024c). BALA Y CÁRCEL – Criminalización de manifestantes y restricción de libertades democráticas en Argentina. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2024/07/Bala-y-carcel.pdf>

CELS (2024d). El gobierno reafirmó ante la CIDH su política de criminalización de la protesta y defendió la represión. <https://www.cels.org.ar/web/2024/07/el-gobierno-reafirmo-ante-la-cidh-su-politica-de-criminalizacion-de-la-protesta-y-defendio-la-represion/>

Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos (CIEDH) (2021). SLAPPED, pero no silenciados. Defendiendo los derechos humanos de cara a los riesgos legales. [https://media.business-humanrights.org/media/documents/2021\\_SLAPPs\\_Briefing\\_ES\\_v51.pdf](https://media.business-humanrights.org/media/documents/2021_SLAPPs_Briefing_ES_v51.pdf)

CIDH (2017). Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de diciembre de 2017.

CIDH (2022). Norte de Centroamérica: Personas defensoras del medio ambiente, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 400/22, 16 de diciembre de 2022, párr. 32.

Global Witness (2023). Siempre en pie: Personas defensoras de la tierra y el medioambiente al frente de la crisis climática. <https://www.globalwitness.org/es/standing-firm-es/>

Gulman, A. (2023). 'Fue como huir de la muerte': la argentina que se hizo abogada para luchar contra los agrotóxicos. *El País América*, 27 de febrero de 2023. <https://elpais.com/america-futura/2023-02-27/fue-como-huir-de-la-muerte-la-argentina-que-se-hizo-abogada-para-luchar-contra-los-agrotoxicos.html>.

ONU (2011). Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar. Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 2011. p. iv.

ONU (2016). Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Defensores de los derechos humanos medioambientales, A/71/281, 3 de agosto de 2016, párr. 7.



→ CAPÍTULO 8

# ESCAZÚ: TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

María José Lubertino



## María José Lubertino

Abogada ecofeminista especializada en derechos humanos con perspectiva de género, especialista en Derecho Ambiental y doctora en Derecho (Universidad de Buenos Aires, UBA). Diploma superior en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Profesora de Derechos Humanos y de Derecho Civil y titular de Principios de Derecho Latinoamericano y de Principios de Derechos Humanos y Derecho Constitucional (UBA). Presidenta de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH)\*. Integrante y cofundadora de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir\*\*, de la Red Ecofeminista LAC y de la Multisectorial Federal de Mujeres y Disidencias. Punto focal del Grupo de Justicia Ambiental, Ecológica y Climática del Mecanismo de Sociedad Civil de América Latina y el Caribe en la órbita de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Diputada nacional MC, constituyente de la Ciudad de Buenos Aires y legisladora de la Ciudad MC. Presidenta del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (2006-2010).

**La autora agradece los aportes de Paula Alvarado Mamani y Mónica Jiménez, de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir.**

\* Para más información, visitar: [www.acdh.org.ar](http://www.acdh.org.ar)

\*\* Para más información, visitar: <https://sites.google.com/view/red-de-defensoras-del-ambiente>

## INTRODUCCIÓN

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, conocido como Acuerdo de Escazú, es un instrumento jurídico innovador que tiene como objetivo fortalecer la gobernanza ambiental en la región. Fue adoptado en 2018 y entró en vigor en 2021.

El tratado se destaca por ser el primero en el mundo que contiene disposiciones específicas para la protección de los defensores y las defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales.

Por otro lado, en el ámbito del derecho internacional y en las convenciones adoptadas por la Argentina se fueron sumando cláusulas o mandatos específicos en relación a las cuestiones de género durante los últimos años.

Como se indica en el informe “Integración del Enfoque de Género en Cambio Climático, Resiliencia y Reducción del Riesgo de Desastres”:

En materia ambiental y climática, los primeros esfuerzos que reconocen la importancia de un enfoque de género empezaron en la década de los años 90, con la incorporación del capítulo 24 en la Agenda 21 acordada durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Posteriormente, se incluyeron una serie de mandatos de género en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y la Convención de las

Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD). De manera complementaria, el financiamiento climático ha evolucionado de ser género-neutro a ser género responsivo. En el caso de las agendas de igualdad de género, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) incluye algunos mandatos ambientales, la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing contiene un capítulo ambiental y la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) en su sesión 66 se enfocó por primera vez en “el logro de la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas en el contexto de las políticas y programas relativos al cambio climático, el medio ambiente y la reducción del riesgo de desastres” (PNUMA-UNDRR, 2024).

Este capítulo, enfocado en la integración de la perspectiva de género en el Acuerdo de Escazú, presenta un análisis sobre la situación actual y destaca la relevancia de este encuadre para garantizar una participación inclusiva, equitativa e igualitaria en la gestión ambiental. Además, se comparte un relevamiento virtual que hicimos desde la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir durante dos meses a defensoras ambientales en la Argentina.

## MUJERES Y AMBIENTE

Todavía no se dispone a nivel global de datos sobre los impactos ambientales desagregados según género y en muchos países de América Latina y el Caribe la recopilación es precaria.

Las estadísticas de género reflejan adecuadamente las diferencias y desigualdades en la situación de mujeres y varones en todas las áreas de la vida y cumplen las siguientes características:

- Los datos se presentan con desagregación según sexo como una clasificación permanente, básica y transversal.
- Reflejan “asuntos” de género (agendas para el logro de la igualdad y el desarrollo sostenible).
- Los datos se basan en marcos conceptuales robustos que reflejan adecuadamente la diversidad de mujeres y hombres (interseccionalidad) e informan sobre todos los aspectos de sus vidas (integralidad).
- Se aplica un criterio de transversalidad en todas las fases del proceso estadístico, que es libre de estereotipos y sesgos de género desde el diseño y la recolección hasta la divulgación.

→ No son un fin en sí mismas, sino un medio para informar la acción hacia la igualdad de género (CEPAL, 2023).

En 2021, el Encuentro Regional sobre Cambio Climático e Igualdad de Género dedicó una sesión a reflexionar, discutir e intercambiar experiencias en torno a dos desafíos: (a) la necesidad de desagregar, recolectar y procesar datos desagregados por sexo sobre cambio climático a fin de visibilizar situaciones que repercuten de manera diferenciada por género y que actualmente son invisibles y (b) desarrollar e implementar sistemas de medición y seguimiento de progresos —o la falta de ellos— transparentes y con rendición de cuentas en relación a la integración de género en políticas climáticas. Si bien la Comisión de Estadísticas de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) está trabajando desde hace 25 años en el fortalecimiento de las estadísticas de género, aún son muy desparejos e insuficientes los resultados en la región.

La degradación ambiental y el cambio climático afectan en mayor medida a las mujeres debido al acceso desigual a bienes naturales, servicios públicos e infraestructura y a la sobrecarga de responsabilidad en la economía de subsistencia, la producción agraria y la doméstica (Bauhardt y Harcourt, 2019). Diversas investigaciones demuestran que los efectos del cambio climático, como las sequías, inundaciones e incendios forestales, no son equitativos entre géneros. Además, las investigaciones realizadas en muchos países han demostrado que la desigualdad social exacerba los impactos de los eventos climáticos.

“Las mujeres y los grupos marginados están en mayor riesgo de experimentar los efectos adversos del cambio climático durante un período prolongado”, advierte el informe “Dimensiones y ejemplos de los impactos diferenciados por género del cambio climático, oportunidades y el papel de las mujeres como agentes de cambio” del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), el órgano internacional encargado de evaluar la evidencia científica sobre el cambio climático. El género impacta en las medidas de adaptación de los sectores más vulnerables, en los que la mayoría de las mujeres no tienen acceso a la educación o a la información sobre alertas y no pueden tomar medidas para protegerse ante los eventos extremos. Por otro lado, aunque se considera a la mujer como un importante agente de cambio, es una minoría en las posiciones de toma de decisiones.

A pesar de esto, en el abordaje de las relaciones de las personas con el ambiente y en la problemática del cambio climático se ha considerado marginalmente la perspectiva de género y ha sido relativamente reciente su incorporación en los ámbitos normativos y de diseño de respuestas.

En la Agenda 2030 no quedó suficientemente claro el vínculo entre la igualdad de género y la dimensión ambiental del desarrollo sostenible. Solo hay una meta que explicita la importancia de abordar la planificación y gestión del cambio climático desde un enfoque de derechos, y el indicador que monitorea esta meta aún no cuenta con una metodología acordada (Aguilar, 2021).

Los datos ambientales rara vez se desagregan por sexo (CEPAL, 2022). En la mayoría de los países de América Latina donde hay datos desagregados por género en relación al uso del tiempo para el acarreo de agua potable, las mujeres dedican a esta tarea entre 40 minutos y dos horas más por semana que los varones (CEPAL, 2023). La mayoría de los países de América latina y el Caribe (68%) aún no consideran la inclusión de género en sus documentos de política, agenda energética o lineamientos de transición energética. La Argentina menciona el género en algunos, pero no tiene un documento específico de género y energía<sup>1</sup>. En América Latina y el Caribe, solo el 21% de los trabajadores de las empresas de energía y agua son mujeres.

El principal problema en esta región son los asesinatos de mujeres defensoras ambientales: hay registros de 94 mujeres asesinadas en 2023. Es la región del mundo que tiene más ataques a la vida de defensoras (ONU Mujeres, 2024). El número es creciente y probablemente haya subregistros. El 88% (156 de 177) de las personas defensoras de la tierra y el ambiente asesinadas en 2022 vivían en América Latina y el Caribe, y de las 20 mujeres asesinadas ese mismo año, 17 vivían en la región. Aunque los varones representaron la mayoría de las personas asesinadas, las mujeres defensoras sufren de amenazas específicas como la criminalización, la intimidación, la agresión sexual, y amenazas a la seguridad de sus familias (Global Witness, 2023). En 2021, 200 personas defensoras de la tierra y del medio ambiente habían sido asesinadas y el 78% de estos hechos sucedieron en América Latina. Del total, 20 fueron mujeres y 16 vivían en la región (Global Witness, 2022).

## INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MATERIA AMBIENTAL

La inclusión de la perspectiva de género en la formulación de datos y estadísticas produce información que:

- Visibiliza la magnitud y la intensidad de las distintas formas de desigualdades y discriminaciones de género en diversos ámbitos de la vida y permite elaborar respuestas.
- Ofrece estimaciones sobre la magnitud de las contribuciones que realizan mujeres y hombres en ciertos campos específicos de la actividad humana.
- Es un mecanismo eficiente para apoyar la toma de decisiones políticas, evaluar los resultados de proyectos que ya han sido implementados y monitorear los avances, retrocesos o estancamiento de estas acciones en el tiempo con el objetivo de promover la igualdad.

1. Elaborado por la división de Energía del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en base a los documentos oficiales de planificación y transición energética de los países en sus páginas web (2023).

- Ayuda a la identificación de las causas subyacentes que pueden estar incidiendo en la manifestación de los aspectos de las desigualdades, permitiendo actuar sobre los nudos estructurales de la desigualdad para promover cambios.
- Facilita la evaluación del progreso hacia las metas acordadas para mejorar la situación de las mujeres y las niñas en distintas cumbres regionales e internacionales.
- Permite que la opinión pública se sensibilice y conozca los efectos de las desigualdades de género en la vida de las personas y sociedades, promoviendo un cambio de roles y eliminando los estereotipos.
- Apunta a evitar sesgos en la medición, y a la elaboración de estadísticas de mejor calidad.
- Ofrece una importante fuente de retroalimentación para la generación de otras estadísticas que permitan visibilizar desigualdades que aún no se miden.
- Evidencia la necesidad de mejorar los métodos y las clasificaciones requeridas para reflejar adecuadamente la realidad.

La perspectiva de género en los asuntos ambientales es importante y entre sus premisas se presentan:

- Roles y responsabilidades diferentes en la gestión de los bienes naturales comunes.
- Diferencias en:
  - a) Acceso y control desigual a los bienes naturales.
  - b) Distribución desigual de los beneficios.
  - c) Menor poder de decisión sobre el uso de bienes naturales comunes.
- La desigualdad de género y la exclusión social aumentan los efectos negativos de la degradación medioambiental sobre las mujeres, las niñas y las diversidades.
- Vinculación directa a través de las normas sociales, medios de vida y roles de género.

La Estrategia de Montevideo (2016) propone un esquema de cuatro nudos estructurales a los que hay que hacer frente para alcanzar la igualdad de género:

- a) Desigualdad socioeconómica y persistencia de la pobreza en el marco de un crecimiento excluyente.
- b) Rígida división sexual del trabajo en una injusta organización social del cuidado.
- c) Concentración del poder y relaciones de jerarquía en el ámbito público.
- d) Patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos, y predominio de la cultura del privilegio.

En este sentido, hay que visibilizar estos nudos para interpretar los impactos ambientales diferenciados y sus contextos.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) proponen conjuntamente una lista de 19 indicadores para medir el nexo de género y ambiente a nivel nacional en cuatro áreas prioritarias:

1. Derecho a la tierra, recursos naturales y biodiversidad.
2. Acceso a alimentos, energía, agua y saneamiento.
3. Cambio climático, producción y consumo sostenibles, salud y bienestar.
4. Las mujeres en la toma de decisiones ambientales en todos los niveles<sup>2</sup>.

---

2. UICN/PNUMA (2018). A continuación se presentan los cinco indicadores principales. De la categoría A: Derecho a la tierra, recursos naturales y biodiversidad, del cual se seleccionó los indicadores: (a) Proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas, desglosada por sexo; y (b) Proporción de mujeres entre propietarios o titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia (ODS 5.a.1). Solo hay 28 países en el mundo donde varones y mujeres tienen el mismo acceso a la tierra, por lo que recolectar esta información es muy útil. De la categoría B: Acceso a alimentación, energía, agua y saneamiento; dos de los indicadores mínimos por género seleccionados fueron: 8 y 9. El 8 es: de la población que utiliza servicios de suministro de agua potable gestionados sin riesgos, desglosado por tipo de hogar (ODS 6.1.1). Cuando se desagrega por tipo de hogar, se genera más información útil, por ejemplo, características: monoparental, familia extendida, etc., que puede dar más contexto de lo que el hogar significa. En México, en 2010, se desglosa por sexo la disponibilidad de agua en el hogar. El 9 es: Tiempo usado recogiendo agua para el consumo del hogar, desglosado por tipo de hogar. Se puede obtener por encuestas de uso del tiempo, que son cada vez más utilizadas y son más comunes en los sistemas de Estadísticas Nacionales. En la área prioritaria C: Cambio climático, consumo y producción sostenible, y salud y bienestar, el indicador mínimo sugerido es: 12. Número de personas muertas, desaparecidas y afectadas, directamente atribuido a desastres relacionados con fenómenos hidrometeorológicos por cada 100.000 personas, desglosado por sexo. Este indicador es similar al ODS 13 y se sugiere incluir a los fenómenos hidrometeorológicos y hacer un vínculo con el cambio climático. En el área D: Toma de decisiones en ambiente, se seleccionó el indicador: 17. Mujeres en la toma de decisiones ambientales gubernamentales (a) Ministros/as en ministerios ambientales, desglosado por sexo y sector. Este tipo de información se está recolectando. Hubo un incremento de un 15% del liderazgo a nivel global. En América Latina el incremento fue del 13%. Sin embargo en ALC, en 2018, de 33 países, solo ocho tenían mujeres al frente de sus ministerios de ambiente. En 2024 los ministerios o las máximas entidades de ambiente son aquellas con mejor representación femenina, donde las mujeres ocupan el 35% de los cargos. En contraste, los mayores niveles de desigualdad son notables en las entidades encargadas de la gestión de desastres, donde solo el 10% de las entidades cuentan con una mujer como autoridad máxima. En los ministerios o las entidades encargadas de agricultura, energía y agua, las mujeres representan el 12%, el 19% y el 22% de las personas tomadoras de decisiones, respectivamente. No hay datos comparables disponibles respecto de la pertenencia étnico racial de las mujeres que ocupan estos cargos (PNUMA en Naciones Unidas y RCP LAC, 2024, Perfil Regional de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe).

Al incluir la perspectiva de género en materia ambiental hay que considerar todos los derechos que están en juego según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su Opinión Consultiva (OC) 23 de 2017. Entre los derechos sustantivos (aquellos que pueden ser afectados directamente por daños al ambiente) se encuentran el derecho a la vida, a la vivienda, a no ser desplazado forzosamente, a participar en la vida cultural, al agua, a la alimentación, a la integridad personal, a la salud y a la propiedad. Y entre los derechos procedimentales (aquellos que sirven de instrumento para garantizar los derechos sustantivos y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados) se mencionan la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de acceso a la información, a un recurso efectivo y a la participación en la toma de decisiones. Asimismo, la OC 23/17 reconoce la mayor intensidad de los daños ambientales en grupos en situación de vulnerabilidad, como en el caso de niñas y niños, los pueblos indígenas, las comunidades que dependen de los recursos naturales, las personas con discapacidad, las que viven en situación de pobreza y las mujeres, por estar especialmente expuestas debido a la desigualdad y a los roles asignados usualmente en la sociedad. Por tal motivo expresa que los Estados tienen la obligación de tomar en cuenta el impacto diferenciado en el cumplimiento de sus obligaciones ambientales a efectos de respetar y garantizar el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación.

Por otro lado, el documento Compromiso de Buenos Aires (CEPAL, 2023) marca un horizonte de un sueño feminista: poner los cuidados al centro, poner al modelo de cuidados al centro del crecimiento social y económico, con justicia social e inclusión. En el concepto nuevo de la sociedad del cuidado, la sostenibilidad de la vida y del planeta ocupa un lugar central. En ese sentido, cada vez más el feminismo es ecofeminista. Muchas somos las defensoras ambientales en ámbitos rurales y urbanos, pero especialmente las mujeres indígenas ocupan hoy un rol importantísimo y desde el feminismo se las revaloriza<sup>3</sup>. En particular en América Latina y el Caribe debemos lograr que las instituciones, la ciencia y la política pongan en valor sus cosmovisiones y saberes. Esta es otra perspectiva desde la cual la transversalización de género debe implicar cambios y acciones, no solo para medir los efectos de los desastres ambientales en las mujeres causados por el extractivismo patriarcal en el mundo, sino también para ver a las mujeres como actoras del cambio que hace falta.

---

3. Para más información, visitar: CEDAW/C/GC/39: Recomendación general N° 39 (2022) sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas.

La futura Opinión Consultiva de la Corte IDH en materia de emergencia climática y derechos humanos, a solicitud de los Gobiernos de Colombia y Chile<sup>4</sup>, incluirá consideraciones específicas en relación a las defensoras ambientales.

## ACUERDO DE ESCAZÚ: INCLUSIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

A grandes rasgos, el Acuerdo de Escazú se basa en cuatro pilares fundamentales: el acceso a la información, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, el acceso a la Justicia en asuntos ambientales y la protección específica de las y los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Los tres primeros pilares buscan garantizar que todas las personas tengan el derecho a un ambiente sano y al desarrollo sostenible, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones ambientales. El cuarto pilar, no menos importante, busca la protección de quienes llevan adelante la defensa ambiental en un sentido amplio.

Uno de los aspectos más innovadores del Acuerdo de Escazú es el reconocimiento explícito de la necesidad de incorporar y transversalizar una perspectiva de género en la gobernanza ambiental. Este aspecto se fundamenta en el entendimiento de que las mujeres y diversidades enfrentan barreras específicas y desproporcionadas en la participación ambiental, debido a factores como la discriminación, el racismo estructural, los diferentes tipos de violencias y la desigualdad socioeconómica.

El artículo 4 menciona que las Partes deberán garantizar que todas las personas, sin discriminación de ningún tipo, puedan ejercer sus derechos de acceso a la información, a la Justicia en asuntos ambientales y a la participación pública. El acuerdo invita así a establecer mecanismos para que se sumen todas las voces, independientemente de la etapa del ciclo de vida, su condición étnico-racial, el territorio, la situación de discapacidad y el estatus migratorio.

Abunda, a su vez, en la necesidad de adoptar medidas específicas para garantizar estos derechos a mujeres, pueblos indígenas y otros grupos en situación de vulnerabilidad mencionados en el párrafo anterior.

---

4. Solicitud de opinión consultiva sobre emergencia climática y derechos humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile, disponible en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc\\_1\\_2023\\_es.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_es.pdf) (consultada en 30 de junio de 2024). Se pregunta a la Corte IDH, entre otras: ¿Qué consideraciones específicas deben tenerse en cuenta para garantizar el derecho a defender el medioambiente sano y el territorio de las mujeres defensoras de derechos humanos en el contexto de la emergencia climática? ¿Qué consideraciones específicas deben tenerse en cuenta para garantizar el derecho a defender el medio ambiente sano y el territorio en virtud de factores interseccionales e impactos diferenciados, entre otros, sobre pueblos indígenas, comunidades campesinas y personas afrodescendientes ante la emergencia climática? Frente a la emergencia climática, ¿qué información debe producir y publicar el Estado a fin de determinar la capacidad de investigar diversos delitos cometidos contra personas defensoras, entre otros, denuncias de amenazas, secuestros, homicidios, desplazamientos forzados, violencia de género, discriminación, etc.?

En otro orden, el Acuerdo de Escazú tiene entre sus principios promover la garantía de derechos humanos, esto es, garantizar el acceso, uso y control equitativo de todos los bienes comunes naturales.

Transversalizar el Acuerdo de Escazú con perspectiva de género es necesario por múltiples razones:

- **Impactos diferenciados:** las dificultades ambientales, principalmente el cambio climático y la degradación de los bienes comunes (mal llamados “recursos naturales”), afectan de manera diferente a varones y mujeres. Las mujeres, niñas y diversidades suelen ser más vulnerables o encontrarse en situaciones de vulnerabilidad frente a estos impactos/problemas debido a roles de género tradicionales y estructurales, como también a las desigualdades socioeconómicas.
- **Equidad e inclusión:** las mujeres y diversidades, especialmente en áreas rurales y las pertenecientes a pueblos indígenas, juegan un rol fundamental en el cuidado de los territorios y en la gestión y conservación de los bienes naturales. Sin embargo, la mayoría de las veces se las excluye de los procesos de toma de decisiones y, como consecuencia, hay una deficiente implementación de políticas públicas ambientales.
- **Protección de defensoras ambientales:** la Asamblea General de las Naciones Unidas señaló su preocupación porque las defensoras de los derechos humanos corren el riesgo de ser víctimas de violaciones y abusos de sus derechos. Entre ellos, sus derechos fundamentales a la vida, la libertad y la seguridad; la integridad psicológica y física; la intimidad y el respeto a la vida privada y familiar, y a la libertad de opinión y de expresión, de asociación y de reunión pacífica. Además, pueden ser víctimas de la violencia por razón de género, violaciones y otras formas de violencia sexual, recibir acoso, agresión verbal y atentados a su reputación, tanto en línea como por medios tradicionales, por parte de agentes estatales —incluidos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y personal de las fuerzas de seguridad— y no estatales. También son víctimas de violencia indirecta y de crímenes vinculados hacia su familia y comunidad, en las esferas pública y privada.

Estas son situaciones comprobadas que en varias ocasiones han terminado con la vida de activistas, por eso el Acuerdo de Escazú busca su protección.

Siguiendo con las premisas del Acuerdo de Escazú, se procura promover y proteger —en un sentido amplio— el derecho a la vida, a la integridad, a la libertad de opinión, de expresión y de reunión de las mujeres y diversidades entre las personas que se consideren defensoras ambientales, que son quienes asumen un importante compromiso por el cuidado de la naturaleza, muchas veces heredado desde sentires, saberes, prácticas y acciones de conocimiento colectivo y comunal construido desde tiempos inmemoriales como legado ancestral de los pueblos y comunidades.

Para el ejercicio y la realización de esos compromisos y enseñanzas, las mujeres y diversidades se articulan en diferentes formas y expresiones de organización comunitaria, como colectivos, redes, movimiento, etc., en donde se impulsan procesos e iniciativas para el cuidado y resguardo de las fuerzas naturales (ríos, montañas, bosques, cerros y otros ecosistemas y biodiversidades).

Es necesario mencionar que, dentro del colectivo de las mujeres, las pertenecientes a los pueblos indígenas, rurales y afrodescendientes cumplen un papel fundamental en el cuidado y preservación de la Madre Tierra y de la vida.

En la defensa ambiental las mujeres enfrentan múltiples barreras. La primera es la discriminación social, que conlleva que las mujeres realicen el trabajo del hogar y la tarea de cuidados antes que involucrarse en la participación pública. En muchos casos, las mujeres atienden diversas necesidades del cuidado familiar además de la labor de defensa del territorio, y eso genera una distribución desigual de los tiempos y espacios de participación.

La tenencia de la tierra o de los territorios ha sido mayoritariamente masculina; las empresas e instituciones públicas suelen entablar un diálogo con los dueños —o con quien se muestra como titular— de tierras que serán intervenidas por los proyectos. Muchas veces esto excluye a las mujeres y, por tanto, su participación en las decisiones sobre sus entornos es limitada.

Para la realidad de las mujeres superar estas barreras significa replantear la distribución de las tareas de forma más equitativa, así como la deconstrucción de roles de género que profundizan las desigualdades.

Los impactos que generan los megaproyectos y conflictos socioambientales afectan de manera desproporcionada a diversos grupos poblacionales, incluidas las mujeres.

#### **Riesgo de desastres e impactos del cambio climático:**

- Las mujeres resultan afectadas desproporcionadamente por los efectos del cambio climático (sequías, inundaciones, aludes, ciclones) y por otras contaminaciones.
- Las mujeres, y en particular las niñas, sufren más marginación debido a los roles establecidos socialmente y la falta de acceso a los conocimientos básicos, a la información, a los servicios, a los medios de transporte y a los derechos.

En la comunidad internacional encontramos datos que ejemplifican lo mencionado:

- Las mujeres, los niños y las niñas tienen 14 veces más probabilidades que los hombres de morir durante un desastre (Peterson, 2007).

- En 1991, durante los desastres ciclónicos ocurridos en Bangladesh, de las 140.000 personas que murieron, el 90% eran mujeres (ONU, 2009).

No obstante, en algunos casos, las diferencias de género también aumentan la mortalidad de los hombres en situaciones de desastre. Muchos hombres son expuestos a situaciones de riesgo e incluso mueren porque creen que al ser el “sexo más fuerte” no es necesario tomar precauciones o porque piensan que la sociedad espera que realicen medidas heroicas de rescate.

#### **Riesgo de desastres e impactos del cambio climático:**

- Las muertes con diferencias de género están relacionadas con los derechos económicos y sociales de las mujeres. Son resultado de las desigualdades existentes.
- Hay diferencias nutricionales y de vulnerabilidad por enfermedades posteriores.
- Por roles de género, las mujeres en general están “atrapadas” en sus casas.
- Por el rol de cuidado son las últimas en abandonar las casas.
- Sufren mayor riesgo de tener que migrar o desplazarse porque no tienen acceso legal a tierras, o las que consiguen son de baja calidad.

Desde ONU Mujeres han advertido enfáticamente que

la tríada que combina la pandemia de la COVID-19, la crisis planetaria ambiental y la creciente inestabilidad política, social y económica en múltiples países no solo ha detenido los avances logrados en años recientes, sino que se han visto retrocesos en contra de los derechos de las mujeres y las niñas, que incluso amenazan libertades y protecciones que se consideraban firmemente establecidas (ONU Mujeres 2022).

## **DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES**

Durante la Tercera Conferencia de las Partes (COP3) se aprobó el Plan de Acción Regional sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Además, se aprobó la decisión para la transversalización de la perspectiva de género y se le encomendó a la División de Género de CEPAL y a ONU Mujeres elaborar una guía al respecto.

La implementación del Acuerdo es un desafío y como propuestas de acciones se presentan:

- **Capacitación y sensibilización:** es necesario capacitar a las autoridades y al resto de la sociedad sobre la importancia de la perspectiva de género en la gobernanza ambiental.
- **Fortalecimiento institucional:** los países deben fortalecer sus instituciones en todos sus ámbitos y mecanismos para garantizar la implementación efectiva de las disposiciones del Acuerdo.
- **Construcción de indicadores específicos:** las mujeres y diversidades se encuentran diferenciadas en los análisis de datos.
- **Fomentar la innovación:** propuesta de soluciones, herramientas y técnicas nuevas e inspiradoras, que amplíen las capacidades de las personas en situación de exclusión, para fortalecer un enfoque integral para enfrentar el cambio climático.
- **Acceso a la justicia:** debe brindarse apoyo legal sin imponer costos adicionales, como honorarios legales, para garantizar su acceso a la justicia. La barrera lingüística es otro desafío, ya que muchas personas hablan solo sus lenguas maternas, como es el caso de las mujeres indígenas y migrantes. Por lo tanto, el Estado también debe garantizar el suministro de información jurídica en sus idiomas nativos.

En todas estas líneas de acción es preciso transversalizar la perspectiva de género. Para ello se han venido desarrollando desde CEPAL conversatorios y relevamientos con la participación de las defensoras y consultas públicas. Se ha llegado a elaborar el “Índice Anotado. Guía para la transversalización de la perspectiva de género en la implementación del Acuerdo de Escazú” y se lo está sometiendo a una nueva consulta pública.

## Mujeres defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales y defensoras indígenas

El artículo 9 del Acuerdo de Escazú reconoce los derechos de las personas defensoras de derechos humanos ambientales. Sin embargo, la defensa del territorio por parte de las mujeres y diversidades indígenas no se alinea precisamente con el concepto occidental. Para proteger plenamente a las personas que defienden el ambiente, los derechos de las y los defensores de los derechos humanos deben abarcar el marco de los derechos de los pueblos indígenas. En el caso de las comunidades indígenas un término más apropiado es el de “guardianes/as del

territorio”<sup>5</sup>, arraigado en la noción de “cuerpo-territorio”<sup>6</sup>. Este enfoque hace hincapié en la necesidad de definir el ambiente de manera tal que incluya tanto a los seres humanos como a otras especies.

La Argentina debe reforzar el acceso a la justicia<sup>7</sup> de las mujeres y diversidades indígenas o las que pertenecen a áreas rurales para garantizar recursos efectivos para las personas afectadas por desastres ambientales. A pesar de lo dispuesto en el artículo 8, párrafo 3 del Acuerdo, que obliga a la creación de órganos estatales competentes con conocimientos especializados en materia ambiental<sup>8</sup>, la Argentina aún no ha establecido tribunales ambientales especializados. El Estado debe garantizar un proceso ágil para la defensa del ambiente, donde se aborden los casos ambientales con prontitud para evitar consecuencias negativas.

## SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS AMBIENTALES

Desde la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir de la Argentina y junto con la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos realizamos un relevamiento con motivo del lanzamiento de este Observatorio y a los efectos de trazar una línea de base. El mismo se efectuó entre el 11 de mayo y el 15 de junio de 2024.

Se registraron 30 respuestas y a continuación se detalla la cantidad por provincia: Buenos Aires, 6; Córdoba, 4; CABA, 2; Salta, 4; Jujuy, 2 y Catamarca, Chaco, La Rioja, Mendoza, Misiones, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán tuvieron 1. Otros países: Uruguay, 2; Chile y Guatemala, 1 cada uno.

5. Informe al Relator Especial sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente presentado por la comunidad multiétnica de Tres Ombúes, la Clínica de Derechos Humanos y Prevención de Atrocidades Benjamin B. Ferencz y la Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella en diciembre de 2023.

6. Cuerpo-territorio “habla de un concepto desarrollado por las mujeres indígenas, que integra la lucha por los derechos a la tierra y al territorio y los derechos de las mujeres”, según indica Laura Carlen en el artículo “La defensa del cuerpo-territorio” en el sitio [desinformemonos.org](http://desinformemonos.org) (5 de mayo de 2021) (consultado el 30 de junio de 2024). “El cuerpo como territorio, como primer territorio de defensa, cobra relevancia en una concepción comunitaria, donde la defensa de la tierra y el territorio es motor de vida y acción colectiva”, según afirma Agnieszka Raczynska en: A claim for the right to decide on land and territory, Fondo Noruego de Derechos Humanos (consultado el 30 de junio de 2024).

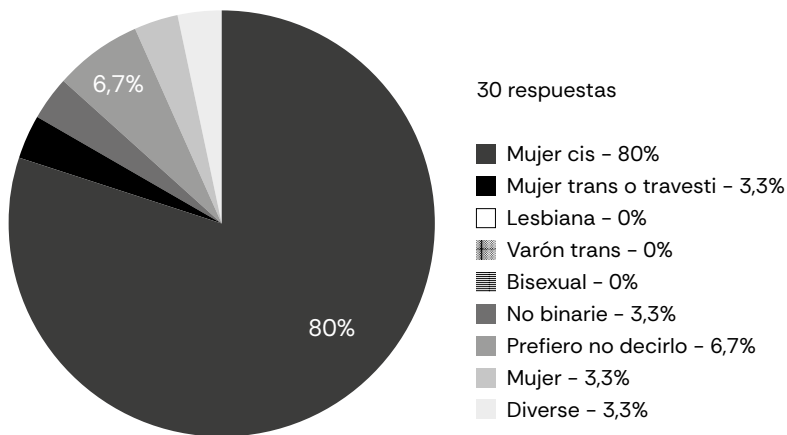
7. Cabe señalar que el acceso a la justicia va más allá de las acciones o instrumentos judiciales; abarca las instancias administrativas, los mecanismos alternativos de solución de controversias y la rápida ejecución de las resoluciones para garantizar la eficacia de las sentencias. El Acuerdo de Escazú indica que los Estados Partes están obligados a asegurar que este derecho se alinee con las garantías del debido proceso, garantizando la igualdad de derechos y oportunidades para todos los pueblos.

8. Para más información, visitar el Acuerdo de Escazú, art. 8.3.

## Resultados

### Identificación de género e identidad sexual

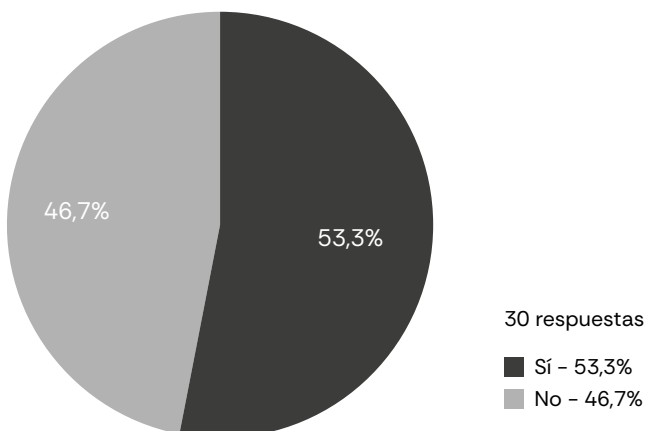
GRÁFICO 1. Identificación de género e identidad sexual



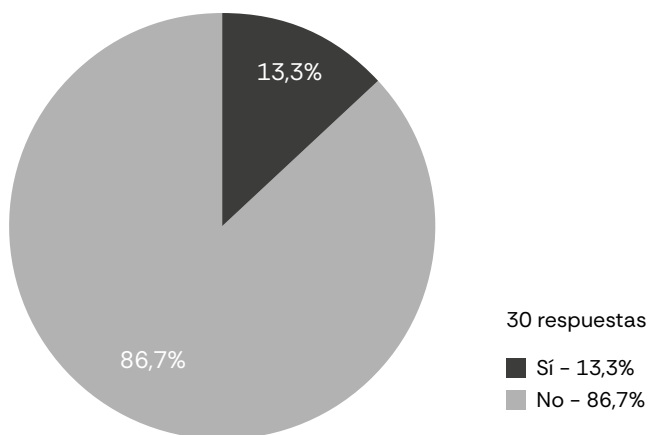
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

### Autopercepción: indicadores de autorreconocimiento en relación a la condición étnico-racial y estatus migratorio

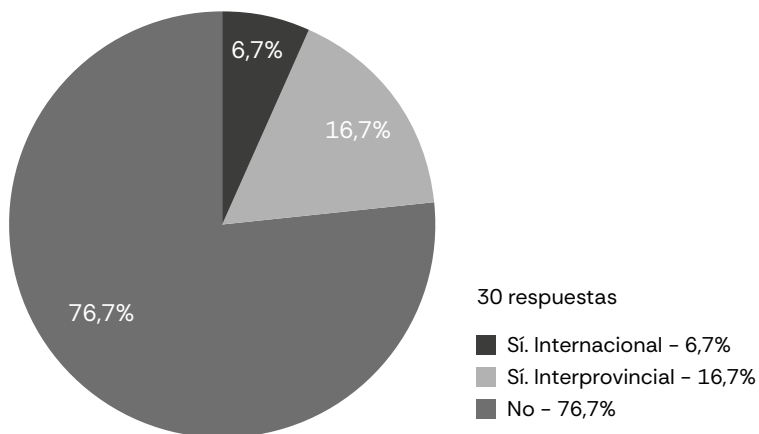
GRÁFICO 2. ¿Se reconoce indígena o descendiente de pueblos indígenas u originarios?



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

**GRÁFICO 3.** ¿Se reconoce afrodescendiente o tiene antepasados negros o africanos?

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

**GRÁFICO 4.** ¿Es migrante?

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

## Conflictos ambientales y daños o amenazas

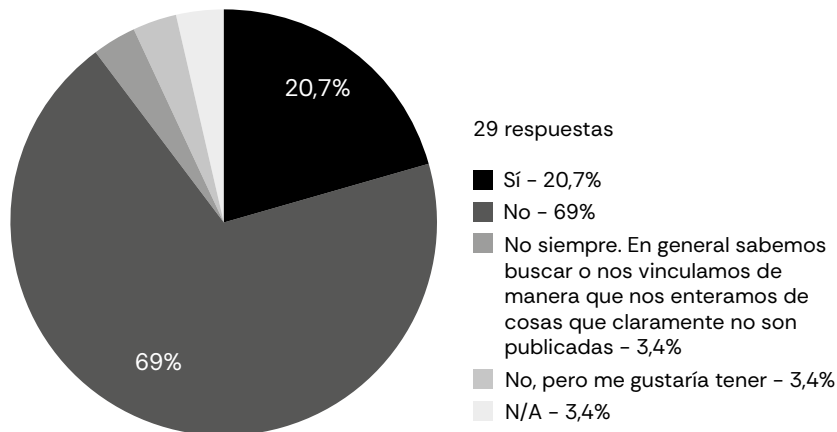
GRÁFICO 5. ¿En qué tipo de conflicto está involucrada?



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

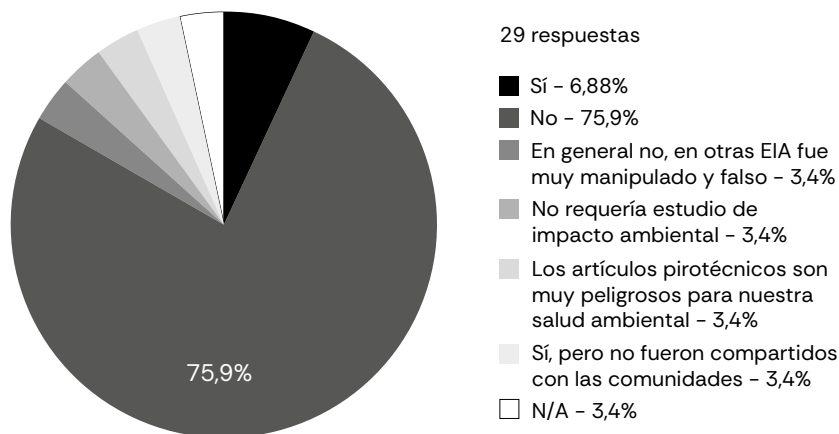
En los conflictos ambientales de los que han sido parte en general no han tenido acceso a la información, no ha habido estudio de impacto ambiental ni audiencia pública

**GRÁFICO 6.** ¿Tuvo acceso a la información en tiempo y forma?

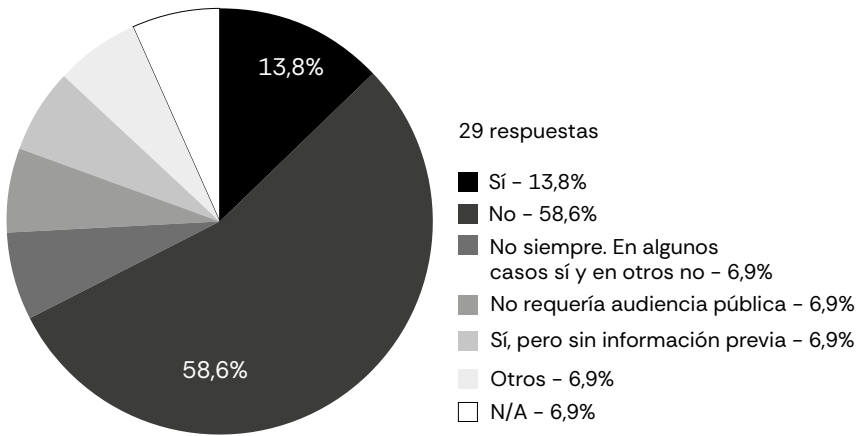


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

**GRÁFICO 7.** ¿Hubo estudio de impacto ambiental previo?

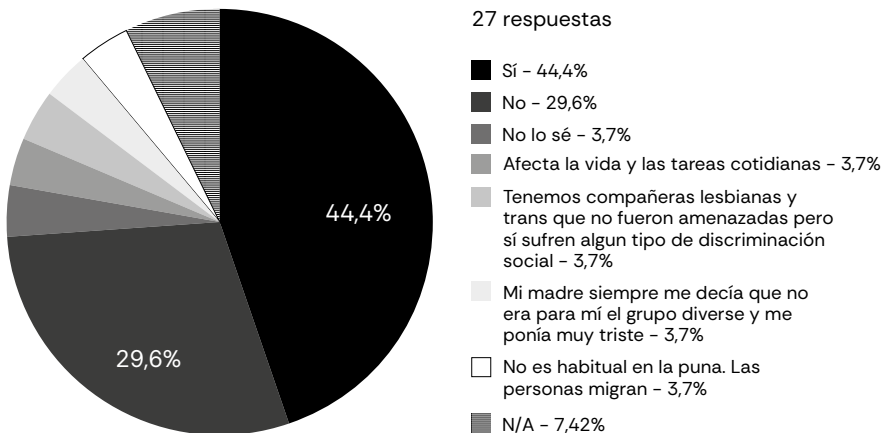


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

**GRÁFICO 8. ¿Hubo audiencia pública?**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

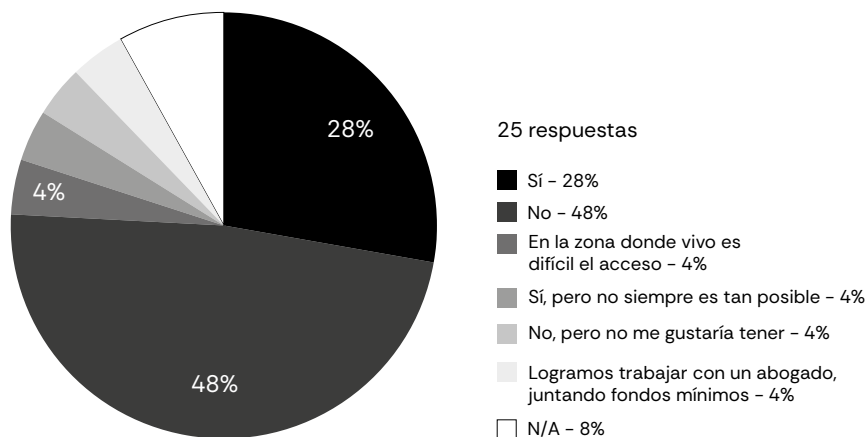
### Daño o amenaza por cuestión de género e identidad sexual: la mayoría de las mujeres y diversidades defensoras ambientales han sufrido algún daño o amenaza por cuestiones de género

**GRÁFICO 9. ¿Sufrió algún daño o amenaza específica por el hecho de ser mujer o LGBTTTIQ+?**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

## Acceso a la justicia: la mayoría de las personas consultadas respondieron que no han tenido acceso a la justicia

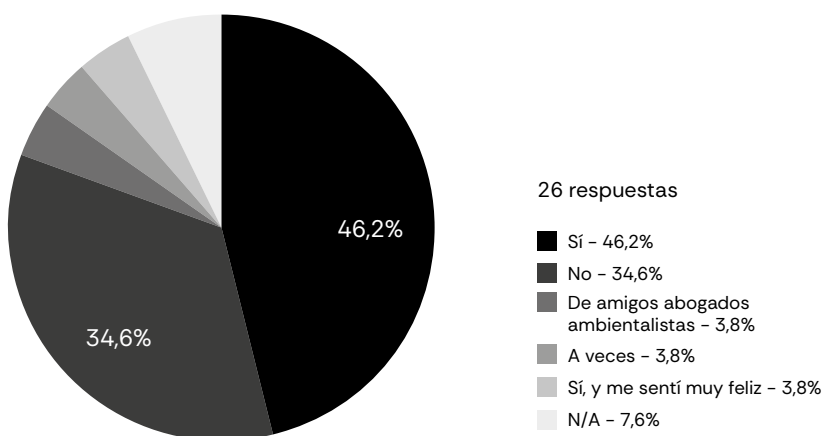
GRÁFICO 10. ¿Ha tenido acceso a la justicia?



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

## Asesoramiento jurídico gratuito: en este caso, se puede observar que sí hubo asesoría jurídica gratuita

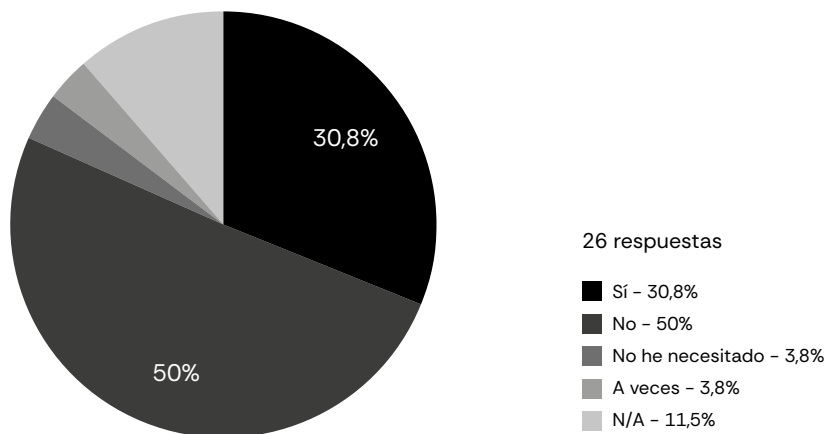
GRÁFICO 11. ¿Ha recibido asesoría jurídica gratuita?



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

## Patrocinio jurídico gratuito: las personas amenazadas o que han sufrido daño, que obtuvieron asesoramiento y recibieron o no patrocinio gratuito para iniciar una acción

GRÁFICO 12. ¿Ha recibido patrocinio jurídico gratuito?



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

## Derechos de los pueblos indígenas

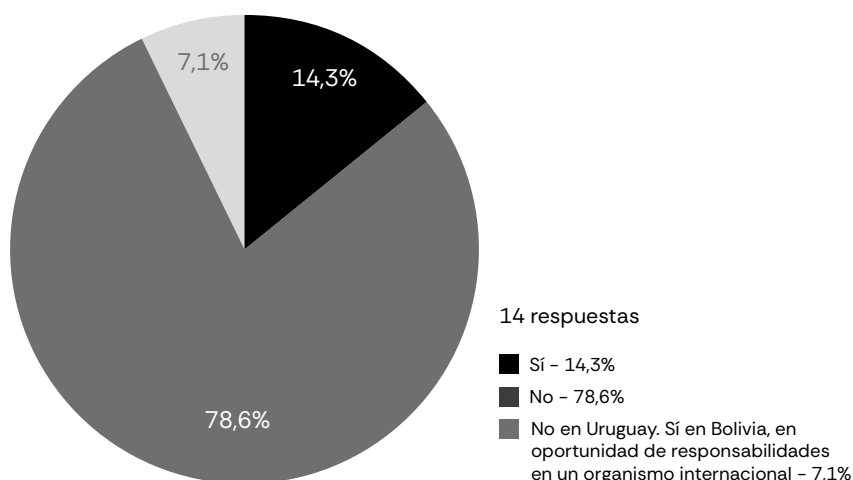
El derecho a la consulta indígena está específicamente destinado a que los pueblos indígenas otorguen y retiren su consentimiento en cualquier momento para proyectos que afecten sus tierras<sup>9</sup>. La consulta es una obligación para los actores estatales, que deben garantizar la participación de las comunidades indígenas en los procesos, de buena fe, siempre que la acción corporativa o estatal afecte sus tierras, especialmente cuando se trata de su acceso a recursos naturales, como los minerales y el agua potable. Además, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (PRNU) subrayan que las empresas tienen obligaciones no vinculantes en virtud del derecho internacional. Entre otras cosas, deben respetar los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas afectadas por sus operaciones y, si es necesario, remediar los daños. Es así que la consulta y su posterior consentimiento libre, previo e informado son indispensables para la plena realización del derecho a un medio ambiente sano. Estos derechos funcionan como un mecanismo crucial, que permite la integración de los lazos culturales y espirituales de los pueblos indígenas con sus territorios.

9. El Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Estado argentino en 2000, entró en vigor en 2001.

El Acuerdo de Escazú establece estándares mínimos positivos para salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas a un ambiente sano. Sin embargo, cuando se aplican a los pueblos indígenas, los acuerdos deben interpretarse de conformidad con los derechos indígenas específicos. Es decir que para implementar plenamente su derecho a un medio ambiente sano, el Estado argentino debe integrar los procesos de consulta cada vez que emprenda actividades que los afecten.

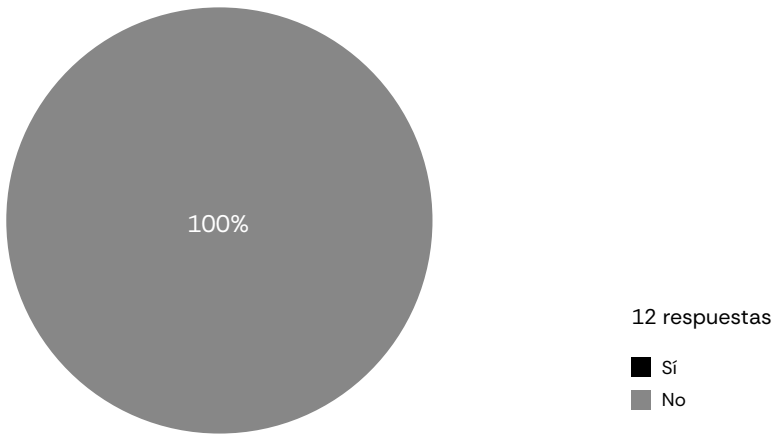
Las personas encuestadas han demostrado que no se cumplen los estándares mínimos de los derechos de los pueblos indígenas en relación e integración con el Acuerdo de Escazú. El Gráfico 14 indica que no se respeta la adecuación cultural, es decir, el mínimo de información en lenguas indígenas.

**GRÁFICO 13.** Si es indígena, ¿ha participado en un proceso de consulta previa, libre e informada?



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

**GRÁFICO 14.** Si es indígena, ¿se proporcionó información en el idioma de su comunidad durante la consulta?



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (2024).

## CONCLUSIONES

El Acuerdo de Escazú representa un hito en la gobernanza ambiental y los derechos humanos. La decisión adoptada en la COP3 de transversalizar la perspectiva de género para garantizar una gestión ambiental igualitaria, justa e inclusiva es trascendental. Al reconocer y abordar las desigualdades de género, el acuerdo no solo promueve la equidad, sino que también fortalece la eficacia y la sostenibilidad de las políticas ambientales.

A su vez es necesario reconocer las desigualdades de género en los grupos en condiciones de vulnerabilidad, que son obstáculos para el desarrollo sostenible.

Es crucial que los Estados redoblen sus esfuerzos para implementar estas disposiciones y asegurar que todas las personas podamos disfrutar de un ambiente sano y sostenible.

Muchísimas mujeres que son defensoras ambientales no se perciben como tales. No saben o no conocen de la amplitud del término y de sus derechos. El Acuerdo de Escazú es desconocido para la mayoría y más aun sus derechos y los mecanismos de aplicación.

Desde este Observatorio estamos participando en el debate para la formulación de Directrices que CEPAL y ONU Mujeres se comprometieron a bosquejar y bregamos para su implementación aportando a su monitoreo.

Desde la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, la Red de Defensoras del Ambiente y el Buen Vivir y la Red Ecofeminista Latinoamericana y del Caribe trabajamos para difundir el Acuerdo de Escazú desde una perspectiva ecofeminista a través de escuelas de empoderamiento jurídico comunitario en las diferentes provincias y países<sup>10</sup>.

## Bibliografía

Bauhardt, C. y Harcourt, W. (editores) (2019). Feminist Political Ecology and the Economics of Care: In Search of Economic Alternatives. *Journal of Ecohumanism* 3(2): 233-238.

Beaujeon Marin, A.; López, D. y Méndez, F. (2022). Género y energía en la Argentina: la participación de las mujeres en el sector de generación eléctrica. BID. <https://publications.iadb.org/es/genero-y-energia-en-la-Argentina-la-participacion-de-las-mujeres-en-el-sector-de-generacion-electrica> (consultado el 30 de junio de 2024).

CEPAL (2022). Romper el silencio estadístico para alcanzar la igualdad de género en el 2030. Desafíos que presenta la región para la producción de estadísticas sobre género y cambio climático (p. 83).

CEPAL (2023). Compromiso de Buenos Aires. <https://conferenciamujer.cepal.org/15/es/documentos/compromiso-buenos-aires> (consultado el 30 de junio de 2024).

CEPAL (2025). Propuesta preliminar de Índice Anotado. Guía para la transversalización de la perspectiva de género en la implementación del Acuerdo de Escazú. <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/propuesta-preliminar-de-indice-anotado.pdf> (consultado el 10 de mayo de 2025).

Coalición Temática en Cambio Climático y Resiliencia de América Latina y el Caribe (2024). Integración del Enfoque de Género en Cambio Climático, Resiliencia y Reducción del Riesgo de Desastres. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/integracion-del-enfoque-de-genero-en-cambio-climatico-resiliencia-y-reduccion-del-riesgo-de-desastres> (consultado en 30 de junio 2024).

---

10. Para más información, visitar: Web ACDH <https://www.acdh.org.ar/programa-escuelas-feministas-populares/> (consultada el 30 de junio de 2024).

Corte IDH (2017). Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017. Serie A N° 23.

Encuentro Regional Cambio Climático e Igualación de Género (2021). Sesión 5 Datos desagregados por sexo hacia indicadores de cambio climático con perspectiva de género. cop25. [mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/10/Mensajes-claves-sesion-5-.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/10/Mensajes-claves-sesion-5-.pdf) (consultado 30 de junio de 2024).

Farré, C. (2023). Cambio climático y género: por qué las mujeres son más vulnerables ante los eventos climáticos extremos. *Chequeado Ciencia*. <https://chequeado.com/el-explicador/cambio-climatico-y-genero-por-que-las-mujeres-son-mas-vulnerables-ante-los-eventos-climaticos-extremos/> (consultado 10 de mayo de 2025).

García Rojas, K. (2023). Perspectiva de género en las estadísticas de América Latina y el Caribe. Taller de construcción de indicadores ambientales ODS.

Global Witness. <https://globalwitness.org/es/> (consultado 10 de mayo de 2025).

Informe al Relator especial sobre derechos humanos y el medio ambiente presentado por la comunidad multiétnica de Tres Ombúes, la Clínica de Derechos Humanos y Prevención de Atrocidades Benjamin B. Ferencz y la Clínica de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella (2023).

Naciones Unidas y RCP LAC (2024). Perfil Regional de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe. [https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2025-02/es-perfilregionaligualdadgenero-alc\\_26marzo24.pdf](https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2025-02/es-perfilregionaligualdadgenero-alc_26marzo24.pdf) (consultado el 10 de mayo de 2025).

UNFCCC Secretariat (2022). Dimensiones y ejemplos de los impactos diferenciados por género del cambio climático, oportunidades y el papel de las mujeres como agentes de cambio. <https://unfccc.int/documents/494455> (consultado 10 de mayo de 2025).

ONU (2009). Las mujeres son las más afectadas por los desastres, afirma ONU, Noticias ONU. <https://news.un.org/es/story/2009/04/1161811> (consultado 30 de junio de 2024).

ONU Mujeres. Las correlaciones entre desigualdad de género y cambio climático (2022). <https://www.unwomen.org/es/noticias/articulo-explicativo/2022/03/articulo-explicativo-como-la-desigualdad-de-genero-y-el-cambio-climatico-estan-relacionados-entre-si> (consultado el 30 de junio de 2024).

ONU Mujeres (2022). En la mira: Objetivo de Desarrollo Sostenible 5. Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. <https://www.unwomen.org/es/noticias/en-la-mira/2022/09/en-la-mira-objetivo-de-desarrollo-sostenible-5> (consultado 30 de junio de 2024).

ONU Mujeres Regional (2024). Intervención de María Nole Vaezza en el Panel “Lxs defensorxs ambientales frente a la Crisis Climática”, en la Séptima Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible. <https://www.youtube.com/watch?v=ImplwJ6mea8&list=PLOYIgbFmrbi6EMGOb6MnASvUQXHsCewuj&index=8> (consultado el 30 de junio de 2024).

ONU Mujeres y CEPAL (2022). La autonomía de las mujeres y la igualdad de género en el centro de la acción climática en América Latina y el Caribe. Consulta Regional previa al Sexagésimo Sexto Período de Sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en el marco de la 62ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. <https://hdl.handle.net/11362/47714> (consultado el 30 de junio de 2024).

Peterson, K. (2007). Reaching Out to Women When Disaster Strikes. Soroptimist Whistle Paper. [http://www.soroptimist.org/sia/AM/Template.cfm?Section=White\\_](http://www.soroptimist.org/sia/AM/Template.cfm?Section=White_) (consultado el 30 de junio de 2024).

PNUD México (2008). Guía de recursos de género para el cambio climático (2008). [https://seors.unfccc.int/applications/seors/attachments/get\\_attachment?code=APJSCK-500FWORK2POHXT8C4N1HETGW7](https://seors.unfccc.int/applications/seors/attachments/get_attachment?code=APJSCK-500FWORK2POHXT8C4N1HETGW7) (consultado el 30 de junio de 2024).

PNUMA, 2020. Género y medio ambiente: un análisis preliminar de brechas y oportunidades en América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/34929> (consultado el 10 de mayo de 2025).

PNUMA-UNDRR. Coalición Basada en Temas en Cambio Climático y Resiliencia de América Latina y el Caribe (2024). Integración del Enfoque de Género en Cambio Climático, Resiliencia y Reducción del Riesgo de Desastres. IBC en Cambio Climático y Resiliencia de ALC. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-06/ibc-integracion-del-enfoque-de-genero-en-cambio-climatico-resiliencia-y-rrd.pdf> (consultado el 4 de mayo de 2025).

UNEP y IUCN (2018). Gender and environment statistics: Unlocking information for action and measuring the SDGs.

Se terminaron de imprimir 200 ejemplares en junio de 2025  
en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



El Observatorio Ambiental y Climático para la Implementación del Acuerdo de Escazú es una iniciativa argentina que nace desde la sociedad civil y que está conformada por organizaciones ambientales y de derechos humanos en alianza con instituciones académicas. Su principal objetivo es monitorear el estado de implementación del Acuerdo de Escazú e impulsar su cumplimiento efectivo e integral.

