

ACUERDO REGIONAL DE ESCAZÚ

ENFOQUE INTERNACIONAL, REGIONAL Y NACIONAL

Director emérito: Dr. Michel Prieur

Director: Dr. Jorge Atilio Franza



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

JUS
BAI
RES
EDITORIAL

Acuerdo Regional de Escazú

Enfoque internacional, regional y nacional



www.editorial.jusbaires.gob.ar
editorial@jusbaires.gob.ar
fb: /editorialjusbaires
Av. Julio A. Roca 534 [C1067ABN]
+5411 4011-1320



Sello
**Buen
Diseño**
argentino

Acuerdo Regional de Escazú : enfoque internacional, regional y nacional / Gustavo Eduardo Aboso ... [et al.] ; dirigido por Jorge Atilio Franzá ; Michel Prieur. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Editorial Jusbaires, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-768-247-2

1. Derecho Ambiental. I. Aboso, Gustavo Eduardo. II. Franzá, Jorge Atilio, dir. III. Prieur, Michel, dir.
CDD 344.046

© Editorial Jusbaires, 2022

Hecho el depósito previsto según Ley N° 11723

Declarada de interés por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Res. Nro. 543-2018

Consejo Editorial

Presidenta:

Ana Salvatelli

Miembros:

Alberto Maques

Francisco Quintana

Fabiana Haydeé Schafrik

Marcelo López Alfonsín

Jorge Atilio Franzá

Alejandra García

Editorial Jusbaires

Coordinación General: Alejandra García

Coordinación de Contenidos: Débora Tatiana Marhaba Mezzabotta

Edición: Martha Barsuglia, Daiana Fernández y María del Carmen Calvo

Corrección: Daniela Donni, Leticia Muñoa, Mariana Palomino, Julieta Richiello y

Manuel Vélez Montiel

Coordinación de Arte y Diseño: Mariana Pittaluga

Maquetación: Carla Famá y Gonzalo Cardozo

Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México

Imagen de tapa: se han utilizado y modificado imágenes de Freepik

La presente publicación ha sido compuesta con las tipografías *Saira* del tipógrafo argentino Héctor Gatti para la fundidora Omnibus-Type y *Alegreyo* de la fundidora argentina Huerta Tipográfica.



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires
Consejo de la Magistratura

Autoridades

Presidente

Alberto Maques

Vicepresidente 1º

Francisco Quintana

Vicepresidenta 2ª

Fabiana Haydeé Schafrik

Consejeros

Rodolfo Ariza Clerici

Alberto Biglieri

María Julia Correa

Anabella Hers Cabral

Ana Salvatelli

Juan Pablo Zanetta

Secretaría de Administración General y Presupuesto

Genoveva Ferrero

ÍNDICE

Prólogo

Michel Prieur y Jorge A. Franza..... 11

Prólogo

Arístides Rodrigo Guerrero García y Julio César Bonilla Gutiérrez..... 15

Presentación

Marcela De Langhe..... 17

Presentación

Alberto Maques..... 19

Introducción al *Conversatorio de Escazú*

Néstor Alfredo Cafferatta..... 23

CAPÍTULO I ENFOQUE INTERNACIONAL INTEGRADO

La aplicación provisional de Escazú por los Estados signatarios

Michel Prieur..... 28

¿Universalismo o regionalismo del derecho humano a un ambiente sano?

Michel Prieur..... 35

A propósito del Acuerdo de Escazú: ¿Qué ha sido de la participación pública en el proceso de ratificación de un tratado medioambiental?

Michel Prieur y José Juste Ruiz..... 41

Aarhus como antecedente de Escazú	
Gabriel Real Ferrer.....	48
El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el derecho a la participación pública en la evolución del Derecho Internacional Ambiental	
José Juste Ruiz.....	64
Balances, prospectivas y potencial del Acuerdo de Escazú en el orden jurídico mexicano	
Arístides Rodrigo Guerrero García.....	77
Prolusión sobre el Acuerdo de Escazú	
Néstor Alfredo Cafferatta.....	83
 CAPÍTULO II	
ENFOQUE REGIONAL	
Posición peruana frente a Escazú	
Edwin Agustín Vegas Gallo y Wilfredo Vegas López.....	135
El Acuerdo de Escazú como dogmática de la Justicia y del proceso ambiental	
Román José Duque Corredor.....	141
Derecho de acceso a la información ambiental en el Acuerdo de Escazú	
Paulo Affonso Leme Machado.....	149
Acuerdo Regional de Escazú, presente y futuro	
Carlos de Miguel.....	160
Desmitificando el Acuerdo de Escazú	
Mario Peña Chacón.....	172
Perspectivas de México para el cumplimiento del Acuerdo de Escazú	
Isaías Rivera Rodríguez.....	191

Decidir en favor de la naturaleza desde Escazú: Lecciones para la resolución de conflictos estructurales en materia ambiental	
Patryck de Araujo Ayala.....	195
El Acuerdo de Escazú impulsa el acceso a instancias administrativas ambientales	
Fernando José Montes de Oca y Domínguez.....	207
CAPÍTULO III	
ENFOQUE NACIONAL GENERAL	
El Acuerdo de Escazú como súper presupuesto mínimo en el sistema de fuentes ambiental argentino	
José Alberto Esain.....	242
La construcción de la democracia ambiental en Latinoamérica: la elaboración participativa de normas	
Gonzalo Sozzo.....	263
El Acuerdo de Escazú: los acuerdos regionales y su jerarquía constitucional	
Alberto Biglieri.....	286
Acuerdo de Escazú y decisión judicial	
Enrique Osvaldo Peretti.....	298
Acuerdo de Escazú, debido proceso ambiental y derechos humanos: diálogo de fuentes a nivel regional	
Alicia Morales Lamberti.....	316
CAPÍTULO IV	
ENFOQUE SECTORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
Reflexiones sobre litigación ambiental en el marco del Acuerdo de Escazú	
Juan Sebastián Lloret.....	329

El impacto de Escazú en las políticas ambientales	
Andrés María Nápoli.....	351
Desafíos del Acuerdo de Escazú en las políticas productivas nacionales a la luz del Mercosur	
Leila Devia.....	360
Políticas públicas en la Argentina y el Acuerdo Regional de Escazú	
Juan Pablo Mas Velez.....	370
El Acuerdo de Escazú a la luz de la normativa ambiental en Argentina	
Silvia Nonna.....	379
A la luz de Escazú, ¿la participación ciudadana es un derecho humano?	
María Belén Aliciardi.....	396
CAPÍTULO V	
ENFOQUE RESTAURATIVO, SOSTENIBILIDAD, MEDIACIÓN Y EDUCACIÓN AMBIENTAL	
El Acuerdo de Escazú y su proyección en el Derecho Penal Ambiental argentino	
Gustavo Eduardo Aboso.....	409
Ambiente sano, personas sanas. La utilización de la justicia restauradora para los casos de daño ambiental	
Gabriel Fava.....	436
El Acuerdo de Escazú y los métodos alternativos de solución de controversias	
Susana Andrea Velázquez.....	453
Educación ambiental	
María Martha Fernández.....	459

CAPÍTULO VI REFLEXIONES FINALES

El Acuerdo de Escazú en relación con las diferentes realidades territoriales	
María Valeria Berros.....	475
Escazú, ¿punto de llegada o punto de partida? Su <i>enforcement</i>	
Luis Francisco Lozano.....	481
Acuerdo Regional de Escazú. Impacto potencial y experiencias existentes a la luz de la jurisprudencia de Tierra del Fuego	
María del Carmen Battaini.....	493
El Acuerdo Regional de Escazú en la Argentina. Su implementación y vinculación con la educación ambiental	
Jorge Atilio Franza.....	508
El camino de consolidación del Estado de Derecho Ambiental en América Latina y el Caribe a partir del Acuerdo de Escazú	
Michel Prieur y Jorge Atilio Franza.....	599
ANEXO	
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.....	605
Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales.....	625
Ley N° 27592. Ley Yolanda. Programa de Formación para Agentes de Cambio en Desarrollo Sostenible.....	652

Ley N° 27621. Ley para la Implementación de la Educación Ambiental Integral en la República Argentina.....	658
Ley N° 6380. Ley Yolanda. Programa de Formación Ambiental y Desarrollo Sostenible.....	669

El Acuerdo de Escazú en relación con las diferentes realidades territoriales

María Valeria Berros*

Este breve aporte en el cierre del Conversatorio se realiza desde el espacio en el que me desempeño: la investigación sociojurídica, en mi carácter de investigadora del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesora de la Universidad Nacional del Litoral en Argentina.

Si bien la mayor parte de los tópicos que contiene esta norma no son temas nuevos para el derecho ambiental contemporáneo, sí es cierto que adquieren una relevancia particular en la actualidad. Esto se ha reforzado por la pandemia, la cual ha visibilizado la profunda interrelación de lo viviente acompañada de una serie de datos sobre el estado ambiental del planeta que, en general, no resultan alentadores.

La entrada en vigor del Acuerdo permite rediscutir y también robustecer en buena medida las herramientas jurídicas internas con las que algunos países cuentan y, en otros casos, generar una serie de

* Abogada y doctora en Derecho (UNL). Investigadora Adjunta del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas. *Former fellow* del Rachel Carson Center for Environment and Society de la Universidad de Múnich (Alemania). Experta de la iniciativa “Armonía con la Naturaleza” de Naciones Unidas. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental de la UICN. Profesora ordinaria de Derecho Civil II y de Sociología y Derecho en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Profesora Titular ordinaria de Derecho Ambiental en la UCSF. Profesora de la Carrera de Especialización en Derecho de Daños de la UNL y de la Carrera de Especialización en Derecho Ambiental y Tutela del Patrimonio Cultural de la UNL cotitulada con la Universidad de Limoges. Profesora invitada de la Carrera de Especialización en Derecho Ambiental en la Universidad de Buenos Aires. Profesora e investigadora invitada de las universidades de Limoges, de París y de Nantes (Francia), de la Universidad del Piemonte Oriental (Italia), de la Universidad Federal de Santa Catarina (Brasil) y de la Universidad de la República (Uruguay). Directora del Proyecto de Investigación “Meulen. Profundización de aportes jurídicos sobre el problema ecológico en clave latinoamericana”, en ejecución en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL. Consultora en diversos temas de derecho ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, de la Provincia de Santa Fe y de la Municipalidad de Santa Fe.

nuevos mecanismos que mejoren el acceso a la justicia, a la información, la participación pública, así como la protección de las personas que defienden el ambiente.

De este modo, una interrogante que me interesa dejar en este cierre es la que se vincula con la diversidad de realidades territoriales que poseemos en nuestro país. Desde mi perspectiva de trabajo resulta central identificar las implicancias de este Acuerdo en los territorios. En esta tarea resulta inspirador el desarrollo de un proyecto de investigación,¹ del cual se desprendió un proyecto de extensión² que estamos llevando a cabo en la provincia de Santa Fe. Este último nuclea a una serie de docentes, graduados, graduadas y estudiantes de diversas unidades académicas, así como también instituciones locales y organizaciones no gubernamentales, con el objetivo de generar información cuantificada sobre temas vinculados con el derecho ambiental en diferentes localidades santafesinas. Si bien se trata de un proyecto pequeño y relativo a un contexto en particular, puede convertirse en una ventana posible desde la cual observar qué cuestiones podría fortalecer este Acuerdo. El desarrollo del proyecto ha permitido prestar especial atención a la desigualdad territorial que existe en relación con los tópicos que trata Escazú, entre otros muchos asuntos que podemos identificar al interior del derecho ambiental.

El equipo del proyecto se instala durante varios días consecutivos en pequeñas localidades en el interior de la provincia de Santa Fe y hace una serie de encuestas y también de entrevistas a actores claves. Son encuestas y entrevistas vinculadas con distintos temas relativos a la percepción sobre los riesgos ambientales, la participación en la toma de decisiones, las condiciones de acceso a la justicia y a la infor-

1. Proyecto de Investigación “Meulen: renovación de aportes jurídicos sobre el problema ecológico”, aprobado por Resolución CS N° 48/17 de la Universidad Nacional del Litoral, que fue ejecutado en el periodo mayo 2017 a diciembre 2020 y cuya continuidad viene dada por el Proyecto de Investigación “Meulen II: profundización de aportes jurídicos sobre el problema ecológico en clave latinoamericana”, aprobado por Resolución CS N° 378/2020 de la misma Universidad, para su ejecución en el período enero 2021 a diciembre 2023.

2. Proyecto de Extensión e Interés Social (PEIS) “Acampe por la justicia ecológica”, aprobado para su ejecución en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, por el periodo marzo 2019 a noviembre 2021.

mación que muchas veces se encuentran muy ligados, incluso en la propia mirada de vecinos y vecinas con respecto a esta temática.

En el desarrollo de las primeras experiencias del proyecto detectamos un problema muy concreto relativo al alto grado de desigualdad en términos territoriales para el acceso a la justicia, para el acceso a la información e incluso para pensar la generación de espacios participativos para la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva propongo identificar algunos tópicos que pueden convertirse en temas de agenda de investigación y de trabajo, que no son nuevos, pero que pueden encontrarse renovados a partir de los insumos que incorpora Escazú. Para ello presento un breve recorrido en relación con los cuatro ejes del Acuerdo, considerando especialmente la situación de Argentina. Creo que un ejercicio similar se podría plantear en investigaciones de este tenor en otros países, tratando de analizar cuáles son las implicancias que Escazú posee, para revisar lo que existe y aquello que puede robustecerse sobre cada uno de los temas. Esta revisión permite también prestar especial atención a cómo se darán los procesos de su aplicación a nivel territorial para acortar esas distancias o esas desigualdades que, conforme la experiencia que hemos reunido en los últimos años, resulta alarmante.

Con respecto al primer punto, concerniente al acceso a la justicia, Escazú podría resultar una herramienta poderosa para ampliarlo, y ello permite identificar una serie de derivas. En Argentina, la Ley General del Ambiente N° 25675 contiene una referencia muy clara en términos de no restringir el acceso a la justicia en materia ambiental; sin embargo, lo cierto es que cuando se analiza lo que sucede a partir de la planeación de ciertos casos ante los tribunales, nos encontramos con varias restricciones. Algunas se vinculan con límites en la interpretación de los modos de acceder a la justicia por parte de los tribunales y, muchas veces, en función de cuestiones casi exclusivamente de forma, se rechazan demandas judiciales con lo que se profundiza en la afectación de derechos fundamentales.

Por otra parte, nos encontramos con la cuestión de la desigualdad territorial de forma muy explícita. No resulta similar acceder a la justicia para una persona que vive en una ciudad grande o mediana, que para aquella que habita en una pequeña localidad al interior de una provincia, como Santa Fe por ejemplo, aunque podríamos incluso pensar que

puede replicarse en otras provincias una situación similar. Esta problemática conjuga una serie de situaciones diversas: los diseños institucionales para el acceso a la justicia, las interpretaciones restrictivas que siguen efectuando los tribunales cuando efectivamente las personas consiguen llegar a ellos, la discusión sobre la necesidad o no de contar con tribunales especializados en la materia, la capacitación de las personas que deben decidir sobre conflictos socioambientales, las lógicas de los códigos procesales, entre otros aspectos. A su vez, como resultados preliminares de nuestra experiencia, es preocupante la situación de desamparo ante afectaciones graves del derecho a un ambiente sano en los territorios alejados de los grandes centros urbanos. Queda este interrogante abierto: ¿Escazú podría convertirse en una herramienta poderosa para generar mayor discusión social y política sobre la necesidad de ampliar el acceso a la justicia para acortar las brechas en nuestros territorios?

El siguiente tópico es la participación pública. En nuestro derecho interno hay una referencia al tema en la Ley General del Ambiente aunque, en paralelo, proliferan conflictos socioambientales justamente por la carencia de esos procesos de participación para la toma de decisiones.³ El énfasis de Escazú sobre la participación directa puede ser un aporte positivo para robustecer este asunto por el cual se suele reclamar tanto desde los movimientos sociales como por la ciudadanía movilizada en relación con los distintos conflictos. A su vez, en estos diseños institucionales también se pone en juego la idea de democracia, con lo cual sería un avance positivo contar con un debate más profundo a partir de las herramientas que contiene Escazú. En ese sentido, me parece también que es interesante observar las experiencias del derecho comparado y las experiencias de lo que ha venido sucediendo hasta ahora en nuestro país para identificar qué tipo de traducciones institucionales precisa la toma de decisiones desde una lógica que profundice la participación amplia y plural. De hecho, existe una presión cada vez más importante para lograr ser parte de las

3. A modo de introducción a los conflictos ambientales puede consultarse: Merlinsky, Gabriela, (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina I, II y III*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus, Clacso, 2013, 2016 y 2020 respectivamente.

decisiones y para dar cuenta de la relevancia que este tema posee; los ejemplos sobran en estos últimos años en Argentina y en la región.⁴

Seguidamente, analizaremos el tema del acceso a la información. Este, en buena medida, se encuentra ligado con la cuestión del acceso a la justicia y, en la experiencia extensionista, hemos identificado una situación bastante similar en términos diferenciales de obstáculos al acceso. Este tema en Argentina posee desarrollo no solo legal, sino constitucional. El artículo 41 de la Constitución Nacional refiere directamente al tema y, en 2003, se sanciona la Ley de Presupuestos Mínimos N° 25831 en la materia. En este asunto podríamos identificar cuáles son los elementos que contiene Escazú para reforzar el acceso a la información y cómo podría colaborar en un fortalecimiento que lo torne más equitativo a nivel territorial.

Por último, nos encontramos con un elemento de Escazú que resulta central. Se trata de una de las primeras traducciones jurídicas sobre la necesidad de protección de los defensores ambientales.⁵ Este tema es especialmente relevante para América Latina dado que más del 70% de las personas que son asesinadas por su actuación en la protección del medioambiente provienen de esta región.⁶ Estamos ante una problemática de grandes dimensiones que está comenzando a visibilizarse con más fuerza y Escazú hace un aporte interesante al generar esa categoría jurídica específica y obligaciones de protección a cargo de los Estados. A su vez, constituye una contribución relevante para actuar sobre la realidad de nuestro continente que está atravesado por una serie de presiones y conflictos territoriales que conducen a la proliferación de asesinatos de este tipo. Puede recordarse como caso emblemático el asesinato de

4. Solo por mencionar algunos procesos recientes, se puede referir a la masiva movilización social que se desarrolló en la Provincia de Mendoza ante el intento de modificar regresivamente la Ley N° 7722 hacia fines de 2020 o, más reciente, la movilización de la ciudadanía en la Provincia de Chubut vinculada con la modificación de la Ley provincial XVII-N° 68 (Antes Ley N° 5001) que prohíbe la minería.

5. De acuerdo con los datos de Naciones Unidas, al menos tres personas por semana son asesinadas por su papel de protección del ambiente. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>

6. La mayor parte de las personas que son asesinadas por su papel en la defensa del ambiente año tras año resultan ser, en su gran mayoría, de América Latina, especialmente de Colombia y Brasil. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow/>

Berta Cáceres relacionado con su compromiso para paralizar una represa hidroeléctrica que afectaría ecosistemas importantes en su país, Honduras.⁷ Por eso, cómo y de qué manera los distintos Estados van a generar los mecanismos a partir de los cuales proteger a las personas, organizaciones y colectivos que luchan por la defensa de sus ecosistemas y territorios es un tema a observar con detenimiento.

Desde mi perspectiva de trabajo, todos los aspectos vinculados con Escazú fortalecen la agenda de investigación sociojurídica, renovando interrogantes y permitiendo el seguimiento de su aplicación con foco en las repercusiones a nivel territorial. En ese sentido, no basta solo con el análisis de la interrelación entre los distintos niveles regulatorios, aun cuando se trata de una cuestión central para identificar de qué manera se pueden fortalecer estos temas e implementar de manera plena y efectiva esta agenda en nuestra región. También se abre una agenda relevante para analizar de qué modo Escazú puede robustecer el acceso a la justicia, la participación pública, el acceso a la información y la tutela de defensores ambientales, tratando de acortar las brechas de desigualdad territorial.

7. Cuatro años después de su asesinato, el 3 de marzo de 2016, fueron condenados los autores materiales del mismo –Elvin Heriberto Rápalo, Oscar Torres Velásquez, Edilson Atilio Duarte y Henry Javier Hernández–. Más tarde, en julio de 2021, recibió su condena el autor intelectual del asesinato, Roberto David Castillo, presidente ejecutivo de la empresa Desarrollo Energéticos S.A.