

Educar para la participación ciudadana en el cuidado del medioambiente: a propósito del Acuerdo Regional de Escazú

Margarita Monzón Capdevila¹

I. Introducción

La pandemia del COVID-19 que estamos atravesando a nivel global ha causado un enorme impacto en la vida de todos los seres humanos, individual y colectivamente, dejando aún más al descubierto los graves y urgentes problemas ambientales que sufre en la actualidad nuestro planeta, tanto a nivel regional como a nivel mundial. Las consecuencias de estos problemas han pasado en pocos años de anunciársenos con una proximidad de pocos siglos a un aumento exponencial de todos los procesos sin precedentes.

Como resultado de ello, la crisis ambiental caracterizada por la aparición de fenómenos a escala mundial como el cambio climático, el efecto invernadero, el adelgazamiento de la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad, y otros más focalizados como la degradación de tierras, la deforestación y desertificación, la aparición de plagas por ciertas prácticas agropecuarias, la contaminación de las aguas subterráneas, de mares, lagos y ríos, así como los actuales niveles de consumo insostenibles, han adquirido una gran importancia en las agendas de todas las naciones y organismos internacionales. Los científicos advierten que el deterioro ambiental pone en riesgo la supervivencia de innumerables especies, incluyendo la humana,² hasta tal punto que, según la opinión bastante generalizada de los expertos, en algunos casos los deterioros de nuestro medioambiente ya son irreversibles.³

¹ Abogada (UBA). Asesora Letrada en la Procuración del Tesoro de la Nación (ECAE). Magister en Derecho Administrativo y Administración Pública (UBA). Especialista en Abogacía del Estado (ECAE). Especialista en Derecho Tributario (ECAE). Cursante de la Especialización en Docencia en Instituciones Universitarias (UFLO Universidad). Docente Asociada de la materia Derecho Administrativo (UFLO Universidad).

² Castro de Cuellar, A., Cruz Burguete, J. L. y Ruiz-Montoya, L. (2009). "Educar con ética y valores ambientales para conservar la naturaleza". En *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales* (UAEMex), N° 50, mayo-agosto, pág. 354. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v16n50/v16n50a14.pdf>.

³ Márquez Medina, A. F. (2012). "Sensibilización del adolescente con los problemas medio ambientales, Ciudadanía global". En VV.AA. *Educación para la Participación Ciudadana en la Enseñanza de las Ciencias Sociales*. Vol. I. 1ª edición. Sevilla: Díada Editora S.L., pág. 141.

Para dimensionar adecuadamente lo expuesto, es justo señalar que la crisis del medioambiente no es un problema moderno, lo nuevo son sus dimensiones. Queda claro entonces que el modelo de desarrollo que se ha venido aplicando atenta contra los recursos naturales, los que junto al medioambiente han sido sometidos a una presión y ritmo de consumo superior a su capacidad de regeneración. En consecuencia, se hace necesario partir de bases diferentes que contemplen como metas no solo el bienestar de las actuales generaciones, sino también la sana subsistencia de las futuras. El modelo de desarrollo socioeconómico que se requiere es un modelo de desarrollo sustentable, en el cual es fundamental que el aprovechamiento y uso de los recursos naturales sea racional y potencialmente sostenible.

Hablar de sustentabilidad en el desarrollo implica estar plenamente conscientes de que nos referimos a una relación de conflicto entre la sociedad y la naturaleza, relación que debiera tener como meta una coexistencia armónica que tienda a garantizar un adecuado nivel de vida humana, que pretenda evitar el deterioro de los ecosistemas y obtener el mayor equilibrio posible de los mismos. En este aspecto, podemos observar cómo gradualmente se afirma una nueva cultura ambiental que se hace patente en todos los niveles y sectores de las sociedades. Mientras que en el gubernamental se percibe un creciente proceso de organización, en la sociedad civil se ve incrementado su protagonismo con expresiones participativas. Lo mismo observamos con relación a la creación de nuevas dependencias oficiales, como así también la manifestación constante de organizaciones no gubernamentales, eventos políticos, científicos, etc.⁴

En virtud de ello, tanto los Estados como la ciudadanía en su conjunto tienen hoy más que nunca una responsabilidad social ineludible, un verdadero compromiso para alcanzar un desarrollo sostenible mediante la adopción de políticas ambientales efectivas y participativas, y la adopción de modelos de conducta, estilos de vida y hábitos de consumo más consecuentes y respetuosos con nuestro entorno. Sin embargo, tampoco se puede perder la perspectiva de que estas problemáticas no pueden tratarse de la misma forma en todos los lugares del mundo, ya que este modelo social de crecimiento constante, al igual que el fenómeno de la globalización, solo se refiere a una parte del territorio mundial, dejando afuera a una gran mayoría de habitantes que aún no han alcanzado tan siquiera los derechos civiles más elementales.⁵

Es evidente que ante estas transformaciones del mundo la educación no ha permanecido ajena, lo que nos lleva a replantearnos qué tipo de educación queremos para abordar los nuevos desafíos de este siglo XXI, era de conocimiento y de construcción de nuevos valores sociales.⁶ En tal sentido, la educación en materia ambiental debe contribuir principalmente al ejercicio de la ciudadanía y a estimular una acción transformadora. Además de profundizar el conocimiento sobre las cuestiones ambientales y las mejores tecnologías, debe estimular el cambio de conducta y la construcción de nuevos valores éticos, menos antropocéntricos y más solidarios, pues la educación ambiental es, sobre todo, una pedagogía en acción. No alcanza con ser más conscientes acerca de los problemas ambientales, sino volvernos también más activos, responsables y participativos. En otras palabras, el comportamiento de los ciudadanos con relación a su medio ambiente es indisoluble del ejercicio de la ciudadanía.⁷

Dentro de este contexto, el Poder Ejecutivo nacional promulgó, mediante el Decreto 806/20,⁸ la Ley 27.566⁹ por

⁴ *Ídem*.

⁵ Moreno Fernández, O. (2012). "Educación Ambiental y Educación para la Ciudadanía: Ampliando Derechos hacia una Educación Ciudadana Planetaria". En VV.AA. *Educación para la Participación Ciudadana en la Enseñanza de las Ciencias Sociales. Vol. I*, 1ª edición, Sevilla: Díada Editora S.L, pág. 152.

⁶ Moreno Fernández, *Ob. Cit.*, pág. 154/5.

⁷ Márquez Medina, *Ob. Cit.*, pág. 145.

⁸ Decreto 806/20 (B.O. 19/10/2020).

⁹ Ley 27.566 (B.O. 19/10/2020).

la cual Argentina se convirtió en el décimo país en aprobar 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 firmado en 2018 en la ciudad de Escazú, Costa Rica. Este acuerdo multilateral a favor del derecho ambiental es a la vez también un tratado de derechos humanos que refleja las prioridades y las particularidades de nuestra región. En consecuencia, nuestro país dio un paso trascendental en la lucha contra la crisis climática y la reducción de conflictos socioambientales. Escazú es el primer acuerdo “vinculante” a nivel mundial que establece claras garantías para la protección de las personas defensoras de derechos humanos en temas ambientales, sumamente relevante en el caso de América Latina y el Caribe, en un momento crucial en el que han quedado de manifiesto los efectos de la crisis climática, social y económica en todo el mundo.

El presente artículo tiene como objetivo destacar la relevancia del histórico acuerdo internacional alcanzado por la región en temas ambientales, como así también señalar la importancia de la participación ciudadana como principio fundamental en materia ambiental. Esto no solo en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas y acciones de gobierno, sino también y principalmente como agentes de cambio social, fomentando una cultura de colaboración promotora de los valores esenciales de la dignidad humana que promueva la protección ambiental, la justicia social y económica y el respeto a la diversidad y a la integridad cultural, a cuyo fin la educación ambiental se constituye como el eje central de este proceso.

II. Desarrollo

II. 1. El Acuerdo de Escazú. Antecedentes

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”, es un tratado internacional firmado por 24 países de América Latina y el Caribe respecto a protocolos para la protección del medioambiente (Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, y Uruguay).

El período establecido para la firma de dicho acuerdo, conforme lo estipulado en su artículo 21,¹⁰ concluyó el pasado 26 de septiembre de 2020. Sin embargo, el citado artículo también señala que aquellos países que no lo hayan firmado dentro del plazo establecido podrán ser parte del mismo mediante la “adhesión” (procedimiento de paso único sin necesidad de firma). Para su entrada en vigor y para la aplicación efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río en la región, el acuerdo establece en su artículo 22 que el mismo debe ser ratificado por al menos once países. Y, en este sentido, la undécima ratificación correspondió a México, quien la realizó con fecha 05/11/2020.¹¹

Originado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012,¹² y fundamentado en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, este acuerdo es el fruto de una etapa preparatoria de dos años y nueve intensas reuniones de su Comité de Negociaciones, donde

¹⁰ <https://www.cepal.org/es>.

¹¹ <https://news.un.org/es/story/2020/11/1483732>.

¹² <https://www.cepal.org/rio20>.

se reunieron delegados gubernamentales, representantes de la sociedad civil, del sector académico, expertos y otras partes interesadas que participaron activamente de manera colaborativa y en un pie de igualdad.

Principio 10: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

El acuerdo negociado por los Estados con la participación significativa de la sociedad civil y del público en general establece estándares regionales, promueve la creación de las capacidades –en particular a través de la cooperación Sur-Sur–, sienta las bases de una estructura institucional de apoyo y ofrece herramientas para mejorar la formulación de políticas y la toma de decisiones. Desde un enfoque basado en los derechos, se reconocen principios democráticos fundamentales y se procura abordar uno de los desafíos más importantes de la región: la desigualdad, a través de la apertura hacia un nuevo modelo de desarrollo.¹³

II. 2. Su contenido principal

Desde el inicio de los debates entre los Estados, el objetivo fue lograr la aplicación efectiva del Principio 10 en la región de América Latina y el Caribe. En este sentido, el artículo 1 del acuerdo adoptado en Escazú establece que su objetivo es garantizar el derecho de todas las personas a tener un acceso oportuno a la información ambiental, a participar de manera significativa en la toma de decisiones que afectan sus vidas y su entorno, y al acceso a la justicia cuando esos derechos sean violados. Por este motivo se establecen obligaciones de cooperación entre los Estados y sus ciudadanos, pero también entre los Estados en lo que concierne a la cooperación y el fomento de las capacidades. Por ende, el valor adicional que tiene el tratado se encuentra en su “carácter multilateral” que añade obligaciones verticales a las obligaciones nacionales existentes, y promueve la cooperación y el fomento de las capacidades de los Estados menos adelantados en el tema.¹⁴

Entre sus principales disposiciones el Acuerdo de Escazú reconoce el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y la obligación de garantizar el libre ejercicio de los derechos reconocidos en él. A tal fin, se prevé la adopción por parte de los Estados de todas las medidas necesarias de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativas o de otro tipo para garantizar la aplicación del acuerdo. Los Estados se comprometen en divulgar la información pública para facilitar la adquisición de conocimientos sobre los derechos de acceso, en particular, a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas, en los diversos idiomas de cada país mediante la elaboración de formatos alternativos comprensibles para dichos grupos, y a incentivar el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, las que deberán ser utilizadas de una manera que no generen restricciones o discriminaciones para el público.

¹³ Prefacio 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*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

¹⁴ *Ob. Cit.*, *El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral...*, pág. 2.

En cuanto a la participación pública en los procesos de toma de decisiones, los Estados parte deben promover mecanismos de participación del público relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud, debiendo ajustarse cada país a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público, garantizando el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales. En lo relativo al acceso a la justicia, cada Estado parte se compromete a atender las necesidades de las personas o grupo en situación de vulnerabilidad, mediante la adopción de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita.

Uno de los aspectos más destacados de este Acuerdo Regional radica en que se trata de un instrumento jurídico precursor en materia ambiental bajo un enfoque de derechos humanos. Sus principales beneficiarios son la población de la región, en particular, los grupos y comunidades más vulnerables, es decir, aquellas personas o grupos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso y participación reconocidos en el acuerdo. En este aspecto, se plasma el compromiso de incluir a aquellos que tradicionalmente han sido excluidos o marginados o han estado insuficientemente representados, en plena consonancia con el espíritu de los objetivos fijados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobados en 2015 por los Estados Miembro de las Naciones Unidas.¹⁵

Pero lo más relevante, y uno de los temas más innovadores que presenta el Acuerdo de Escazú, es la inclusión de la primera disposición vinculante del mundo sobre la protección de los defensores de derechos humanos en materia de medioambiente (artículo 9), en una de las regiones del mundo más afectadas por los conflictos socioambientales y que presenta un mayor riesgo para la vida y la seguridad de las personas que actúan como defensores de los derechos humanos en materia ambiental. A lo largo del texto se puede observar cómo el derecho ambiental se encuentra anclado en la protección de los derechos humanos. En tal sentido, el preámbulo contiene varias referencias al derecho internacional de los derechos humanos. Esto tiene implicancias concretas, ya que el acuerdo puede ser invocado e implementado a través del Sistema de Protección de los Derechos Humanos en la Organización de los Estados Americanos (OEA).¹⁶

II. 3. Similitudes y diferencias con el Convenio de Aarhus

El Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas, denominado “Convenio de Aarhus”, firmado el 25 de junio de 1998 en la ciudad danesa del mismo nombre, el cual entró en vigor en 2001, es un tratado regional pero de importancia global, que regula los derechos que otorga a los ciudadanos (personas y asociaciones que los representan) sobre el acceso a la información ambiental que se encuentra en poder de autoridades públicas, a la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia, como así también el derecho a obtener una reparación en caso de que no se respeten estos derechos. Dicho convenio receptó el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. A la fecha, se encuentra aprobado por 39 países de la región de Europa.¹⁷

¹⁵ <https://www.un.org/.../development-agenda>.

¹⁶ Barchiche, D., Hege, E. y Nápoli, A. (2019). “El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral a favor del derecho ambiental?”. En *IDDRI, IssueBrief*, Nro. 03/19, pág. 3.

¹⁷ https://traties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27lang=en.

Si bien a primera vista el Acuerdo de Escazú parece contener disposiciones similares a las del Convenio de Aarhus, el texto de Escazú contiene disposiciones específicas de enorme trascendencia para la región de América Latina y el Caribe como la referida a la protección de los defensores de los derechos humanos en materia ambiental y a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, disposiciones de las cuales carece el Convenio de Aarhus.

Por otra parte, el Acuerdo de Escazú, elaborado bajo una perspectiva de derechos humanos, establece una serie de principios medioambientales como el principio de igualdad y no discriminación, el principio de transparencia y rendición de cuentas, el principio de no regresión y progresividad, el principio de buena fe, el principio de prevención, el principio de precaución, el principio de equidad intergeneracional, el principio de máxima divulgación, el principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, el principio de igualdad soberana de los Estados y el principio *propersona*, los cuales si bien en su mayoría son principios del derecho ambiental internacional, este último fue extrapolado de la legislación regional de los derechos humanos basado en el principio *pro homine* del Sistema de Protección de los Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA).¹⁸ Este principio requiere que las normas de derechos humanos sean interpretadas de la manera más favorable posible a la persona humana protegiendo su dignidad. Dicho enfoque crea mejores garantías para las víctimas de violaciones de los derechos humanos.¹⁹

En cuanto al *principio de no regresión* (no establecido en ninguna de las leyes de los países de la región) y de *realización progresiva*, es relativamente nuevo en el contexto del derecho ambiental internacional. Su sola mención constituye un paso importante. En nuestro país ha sido el *principio de progresividad ambiental*, establecido en el artículo 4 de la Ley 25.675 (Ley General del Ambiente), el elemento rector que ha impulsado la evolución del *principio de no regresión*, y lo ha hecho a través de la jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal.²⁰ El citado principio *de no regresión* se refiere a que los estándares de protección ambiental alcanzados hasta la actualidad no deben ser sustituidos por otros inferiores u ostensiblemente ineficaces.

En virtud de la Convención de Aarhus, la garantía de acceso a la justicia solo se encuentra prevista respecto de los derechos directamente relacionados con su objeto (acceso a la información o participación). En cambio, en el Acuerdo de Escazú dicha garantía es mucho más amplia, ya que garantiza no solo el acceso a la justicia por denegación de información o imposibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones, sino también por cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar negativamente al medioambiente o contravenir normas jurídicas ambientales (artículo 8, punto 2, inciso "c").

Pero el Acuerdo de Escazú también va más allá en otros aspectos, como lo son la legitimación activa general en la defensa del medioambiente, la necesidad de instrumentar procedimientos eficaces, oportunos, públicos, transparentes y de bajo costo, la posibilidad de adoptar medidas cautelares y provisionales, medidas que faciliten a los denunciantes la presentación de pruebas de daños ambientales (inversión de la carga de la prueba y carga dinámica de la prueba), mecanismos de reparación (restitución al estado anterior al daño, restauración, indemnización o pago de una sanción económica, garantía de no repetición y atención a las personas afectadas e instrumentos financieros para apoyar la reparación).²¹ Sin embargo, en algunos aspectos presenta más imprecisiones que el Convenio de Aarhus, en particular respecto de aquellas categorías de información para las que puede justificarse una denegación de acceso. La definición de estas categorías puede variar de un país a otro, dependiendo de la legislación nacional.²²

¹⁸ Olmos Giupponi, B. (2019). "Fostering environmental democracy in Latin America and de caribbean: An analysis of the Regional Agreement on Environmental Access Rights". En *RECIEL*, 2019, 00: 1-16.

¹⁹ *Ob. Cit.*, *El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral...*, pág. 2.

²⁰ Fallo CSJN, "Fundación Biósfera y otros c. Municipalidad de La Plata", sentencia del 24/05/2011.

²¹ *Ob. Cit.*, *El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral...*, pág. 2.

²² *Ob. Cit.*, *El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral...*, pág. 3.

Veinte años después de la firma del Convenio de Aarhus, y cuando se encuentra en tela de juicio el multilateralismo ambiental y climático, la firma del Acuerdo de Escazú constituye un paso trascendente en el fortalecimiento de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe, al reconocer la interdependencia entre los derechos humanos y el medioambiente.²³

II .4. El ambiente como derecho humano

No cabe duda acerca de la estrecha vinculación entre el derecho a un ambiente sano y el derecho a la vida, a la salud y a la seguridad humana. Ninguna persona puede vivir plenamente si se desenvuelve en un medio contaminado, nadie puede gozar de buena salud en un ambiente desfavorable, y las catástrofes ambientales provocadas por la contaminación de los recursos ponen en riesgo no solo la seguridad humana, sino también la vida en todas sus manifestaciones. Por ello, el derecho al ambiente sano es una condición necesaria para la vida de todas las personas, ya que éste es un requisito para el desarrollo humano en este planeta. Por esta razón, puede afirmarse que el derecho a un ambiente sano es un derecho humano fundamental.

Sin embargo, algunos autores encuentran dificultad para definir este derecho como un derecho humano por ser un derecho de características eminentemente sociales.²⁴ Esto es así porque la noción de derechos humanos históricamente se ha desarrollado desde un punto de vista antropocéntrico, considerando los derechos humanos como derechos subjetivos personales, sin tener en cuenta el aspecto social o colectivo que indefectiblemente debe ser tenido en cuenta cuando hablamos de la tutela al ambiente.

En tal sentido, cabe señalar la diferencia entre el derecho a un ambiente adecuado que tienen las personas (visión antropocéntrica) y la tutela del ambiente que se concentra en el bien colectivo (noción geocéntrica). Así, la visión antropocéntrica está unida a la noción de derecho subjetivo personal que corresponde a todos los seres humanos en tanto dotados de su estatus de persona. La visión geocéntrica, en cambio, parte de la tutela al ambiente como bien colectivo y ha surgido en una etapa más reciente de elaboración doctrinaria de los derechos humanos. La visión social de este derecho surge dentro de los llamados derechos humanos de tercera generación²⁵ y, podemos agregar, más recientemente los derechos humanos de cuarta generación (los relativos a las generaciones futuras).

Con relación a la evolución de los derechos humanos, observamos la existencia de tres etapas bien definidas: los derechos humanos de primera, de segunda y de tercera generación. Los derechos humanos de primera generación son aquellos que fueron reconocidos por el constitucionalismo clásico, motivados por los principales movimientos revolucionarios a finales del siglo XVIII, y se refieren a la consagración de los derechos civiles y políticos. Estos derechos se desarrollaron dentro de un esquema de sentido negativo, es decir, de obligaciones de no hacer del Estado frente a los individuos. El Estado debía abstenerse en el goce de los derechos de las personas. Luego, a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, surgen los llamados derechos humanos de segunda generación con el desarrollo de los derechos sociales incorporados por el constitucionalismo social, que en nuestra Constitución se encuentran principalmente en el artículo 14 bis. En el ámbito del derecho internacional

²³ Ob. Cit., *El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral...*, pág. 4.

²⁴ Castro, M. L. (2011). "El ambiente como derecho humano". En *Revista de Derecho Ambiental Abeledo Perrot*, octubre/ noviembre de 2011, pág. 103.

²⁵ Lorenzetti, R. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. Buenos Aires: La Ley.

se han plasmado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.²⁶ Los derechos humanos de tercera generación son aquellos desarrollados en la última etapa del constitucionalismo social y se trata de derechos de incidencia colectiva.

Mientras que los derechos humanos de primera y segunda generación parten de la visión antropocéntrica de los derechos humanos, los de tercera generación lo hacen desde una visión geocéntrica, partiendo de lo social hacia lo individual, poniendo el énfasis en la protección de bienes colectivos. Así, el nacimiento de los derechos humanos de tercera generación fue la consecuencia de la necesidad de protección de bienes colectivos, para lo cual se requirió una teoría más elaborada sin que los derechos humanos de primera y segunda generación perdieran su actualidad.²⁷ De esta manera, debió encontrarse el punto de conexión entre lo individual y lo social y debieron ampliarse los bienes tutelados. No se tutelan ya únicamente los bienes individuales, sino que se suman también los bienes colectivos. Considerar el ambiente sano como derecho humano siendo un bien colectivo ubicado en la esfera social, ha implicado un cambio importantísimo en la noción de los derechos fundamentales, dando origen a este tercer grupo de derechos humanos.

En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho a un ambiente sano fue expresamente incorporado por la reforma constitucional de 1994 a través del artículo 41, en el capítulo “Nuevos Derechos y Garantías”, como un derecho fundamental de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y con el consiguiente deber de preservarlo, en el que las actividades productivas de las generaciones presentes para satisfacer sus necesidades no comprometan la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Anteriormente a la citada reforma, el derecho a un ambiente sano era considerado como un derecho implícito del artículo 33 de la CN.

A partir de la inclusión de este derecho en nuestra Constitución, el mismo pasa a formar parte de los derechos humanos fundamentales reconocidos en nuestro sistema jurídico. Respecto al reconocimiento específico de este derecho como un derecho social, se ha sostenido que cuando el artículo 41 de la CN alude al derecho a un ambiente sano como un derecho de todos los habitantes, lo personaliza subjetivamente en cada uno. Sin perjuicio de ello, al establecer en el artículo 43 la vía tutelar del amparo y hacer referencia a “derechos de incidencia colectiva”, lo ha sumido simultáneamente en la dimensión colectiva del ambiente.²⁸

Por otra parte, y en el marco del derecho internacional, el reconocimiento del derecho a un ambiente sano se divide en un antes y un después de la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre Medio Humano. En efecto, en la etapa anterior a la Declaración de Estocolmo se habían firmado algunos tratados internacionales (tratados que no eran de derechos humanos) donde se tutelaban aspectos ambientales pero en forma muy acotada y específica entre países determinados, sin referirse a este derecho como un derecho fundamental. No hablamos entonces de tratados de derechos humanos sino de tratados de derecho internacional que en general fueron la consecuencia de necesidades concretas de preservar determinados aspectos de la naturaleza entre dos o más Estados. Esto ocurrió por cuestiones muy puntuales, por ejemplo, debido al exceso de la pesca y la caza de aves migratorias.²⁹

²⁶ La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) marca un hito en la historia de los derechos humanos. Es un documento declarativo adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), el 10 de diciembre de 1948 en París, en la que se recogen en sus 30 artículos los derechos humanos considerados básicos, a partir de la Carta de San Francisco del 26 de junio de 1945.

²⁷ Castro, *Ob. Cit*, pág.104.

²⁸ Bidart Campos, G. (1998). *Manual de la Constitución reformada*. T. II. Buenos Aires: Ediar.

²⁹ Convenio de Protección de los pájaros útiles para la agricultura, adoptado en París en 1902. Disponible en: <https://www.ecolex.org/es/details/convention-for-the>.

La Declaración de Estocolmo habla de “medio humano” para referirse a lo que comúnmente llamamos “medioambiente” o “ambiente” y le da el tratamiento de derecho humano al ponerlo como requisito previo a la libertad, a la igualdad y al disfrute de una vida adecuada. También hace referencia en varios artículos de la declaración a la obligación del hombre de proteger su medio en su beneficio y de su posteridad. Además, se reconoce el derecho al ambiente de calidad como derecho humano por primera vez en forma expresa en un tratado internacional, por lo que se ha afirmado que a partir de la Declaración de Estocolmo podemos considerar que nace formalmente el derecho internacional del medioambiente como rama del derecho internacional.³⁰ Si bien, al igual que todas las declaraciones de este tipo, la Declaración de Estocolmo no es vinculante para los Estados y su plan de acción tampoco es obligatorio sino recomendatorio, convocó un movimiento nuevo de preocupación por el ambiente y lo introdujo en el marco de las Naciones Unidas.

Los tratados de derechos humanos firmados en aquella época, anterior a la Declaración de Estocolmo, no proclamaban expresamente el derecho a un ambiente sano ni el deber de proteger los recursos naturales. Sin embargo, se considera que este derecho se encuentra implícito en dichos instrumentos como requisito previo e ineludible del derecho a la vida. Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, también de 1948, la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de 1969 y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, al proclamar el derecho de todo ser humano a la vida y a la salud están refiriéndose implícitamente al derecho al ambiente.³¹

Con relación a la Declaración Universal de Derechos Humanos y a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, la falta de mención del derecho al ambiente saludable en su articulado se puede atribuir a que en aquella época el deterioro del ambiente no era una amenaza para la humanidad como lo es en la actualidad. También se puede atribuir a que en los tiempos de su sanción todavía no se habían desarrollado las teorías que establecen que los derechos que tutelan bienes colectivos como el ambiente, pueden considerarse derechos humanos desde una visión geocéntrica. Ambos tratados han plasmado principalmente derechos humanos de segunda generación, pero no de tercera. Estos últimos forman parte de una elaboración más reciente. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, previo a la Declaración de Estocolmo, se hace referencia al derecho de los pueblos a disfrutar de sus recursos naturales, y aunque el Pacto proclama este derecho desde una perspectiva económica, se puede entender también que disfrutar de los recursos naturales implica, por ejemplo, respirar aire puro y beber agua no contaminada.

En el texto original de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos tampoco se hace mención expresa sobre el derecho al ambiente. Pero en 1988 se firmó un protocolo adicional conocido como Protocolo de San Salvador que, en su artículo 11, se hace expresa referencia al derecho a un medioambiente sano y a la obligación del Estado de promover su protección, preservación y mejoramiento. Este Protocolo ha sido ratificado por la República Argentina en 2003.³² No obstante lo señalado, el mecanismo de protección restringido establecido en el Protocolo permite solo presentar peticiones individuales ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) por vulneraciones relacionadas con los demás derechos reconocidos.

En esa inteligencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y

³⁰ Lázaro Calvo, T. (2005). *Derecho internacional del medio ambiente*. Barcelona: Atelier.

³¹ Castro, *Ob. Cit.*, pág. 106.

³² El Protocolo de San Salvador fue aprobado por la Ley 24.658 (B.O. 17/07/1996).

³³ Corte IDH, “Kawas Fernández vs. Honduras”, sentencia del 3 de abril de 2009.

los efectos adversos del cambio climático afectan su goce efectivo.³³ Por otro lado, el tribunal regional consideró que el derecho indígena a la propiedad colectiva está vinculado con la tutela y acceso a los recursos que se encuentran en esos territorios. Asimismo, determinó la estrecha vinculación del derecho a una vida digna con la protección del territorio ancestral y los recursos naturales.³⁴ Sin perjuicio de estas consideraciones, la CIDH se explayó de modo más acabado sobre el contenido y alcance del medioambiente como derecho humano en la Opinión Consultiva OC-23/1714.³⁵ En ese marco, resaltó que si bien el derecho al medioambiente no está consagrado expresamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales tutelados por el artículo 26.³⁶

II. 5. El régimen de participación y su justificación

Los procesos de democratización política en el mundo, así como las crecientes demandas de la ciudadanía, obligaron a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas públicas. El objetivo buscado con estos cambios fue el de profundizar la democracia mediante la apertura de nuevos canales de participación ciudadana. En este aspecto, las constituciones más modernas de los países democráticos contienen herramientas institucionales y jurídicas cuya finalidad es la inclusión de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones y el control de las políticas públicas. Este es el corolario del tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa. En tal sentido, una de las características más importantes de una participación eficaz es que forme parte de un proceso integral en la toma de decisiones. Por ello, planificar la estrategia de participación resulta de gran utilidad.

El desarrollo de las herramientas de participación combinó con la necesidad de profundizar la democracia representativa con un mayor crecimiento de las capacidades estatales. Desde este enfoque, la participación de la ciudadanía constituye un capital social invaluable que puede contribuir, junto con las autoridades, a mejorar la vida de la población. Además, la incorporación de mecanismos alternativos de participación no solo lleva a una mayor eficiencia y eficacia de la gestión administrativa en la toma de decisiones estatales por encontrarse representados los intereses de las diferentes partes, sino que también a un mayor conocimiento de los derechos por parte de los ciudadanos, justificando así el carácter deliberativo del proceso democrático.

Si bien el derecho a la participación pública no se encuentra expresamente contemplado en nuestra Constitución Nacional, sí ha sido reconocido con incorporación a la Constitución de 1994 de algunos mecanismos de participación semidirecta, y con la recepción de los tratados internacionales de derechos humanos que prevén el derecho a la participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos (art. 75, inciso 22): la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21)³⁷ y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y

³³ Corte IDH, "Kawas Fernández vs. Honduras", sentencia del 3 de abril de 2009.

³⁴ Entre estos antecedentes, se destacan los casos "Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay", sentencia del 17 de junio de 2005.

³⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, "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)", de fecha 15 de noviembre de 2017, Serie A N° 23, párrafo 35. Sobre la aplicación de esta Opinión Consultiva por parte del Ministerio Público Fiscal.

³⁶ 15. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, párr. 57.

³⁷ La Declaración Universal de Derechos Humanos fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948.

Políticos (artículo 25).³⁸ Y a nivel regional, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 20).³⁹ En el sistema interamericano, lo recoge la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23).⁴⁰

En efecto, la reforma constitucional de 1994 fue clave pues con ella se incorporaron en forma expresa a la Constitución mecanismos de democracia participativa semidirecta, en los cuales la participación no es en relación al voto para elegir representantes, sino que permiten una intervención más directa, especialmente desde el punto de vista legislativo. Estos se encuentran previstos en los artículos 39 de la CN (iniciativa popular), reglamentado por la Ley 24.746,⁴¹ y 40 de la CN (consulta popular), reglamentado por la Ley 25.432,⁴² cuya adopción, difusión y perfeccionamiento puede incidir favorablemente en la problemática ambiental. Dichos mecanismos se encuentran también previstos en las constituciones provinciales y en las cartas orgánicas municipales.

Respecto a la iniciativa popular, si bien su presentación puede resultar dificultosa y onerosa, requiriendo conocimientos técnicos y un alto grado de información para los ciudadanos, el reconocimiento constitucional y legal de esta forma de participar en el proceso de formación o modificación de las leyes puede contribuir a estimular la promoción de iniciativas legislativas vinculadas a los intereses de la ciudadanía, en especial en materia ambiental.

El otro mecanismo previsto por la Constitución Nacional en el artículo 40 (primer párrafo) autoriza al Congreso a iniciativa de la Cámara de Diputados a someter a “consulta popular con carácter vinculante” un proyecto de ley. En la doctrina también se lo conoce como “referéndum”, y es una de las formas de democracia semidirecta más difundidas. Se trata de un acto por el cual la ciudadanía se pronuncia a favor o en contra de una propuesta para establecer una nueva norma o modificar o derogar una ya existente. En este aspecto, es importante diferenciar esta modalidad de participación pública con “otras modalidades que no tienen efecto vinculante” tales como la audiencia pública o el plebiscito.

El segundo párrafo del citado artículo 40 de la CN se refiere justamente a la “consulta popular no vinculante”. Esta consulta, al no ser vinculante, no obliga jurídicamente a los órganos convocantes, y la emisión del sufragio es facultativa para cada ciudadano. Dicho mecanismo de participación ha sido utilizado por algunas provincias a los efectos de someter a consideración de la población acerca de la continuidad o no de proyectos con alto impacto ambiental.⁴³

II. 6. Las técnicas de participación en particular. El Decreto 1172/03

Con la sanción de la nueva ley de acceso a la información pública, Ley 27.275,⁴⁴ el Decreto 1172/03⁴⁵ solo quedó vigente en lo referente a los anexos que reglamentan los diversos instrumentos de participación en el ámbito del

³⁸ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos entró en vigencia el 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49 –Lista de los Estados que han ratificado el pacto–.

³⁹ La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre fue aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de Bogotá, Colombia, en 1948.

⁴⁰ La Convención Americana de Derechos Humanos fue suscripta el 22 de noviembre de 1969 en San José de Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

⁴¹ Ley 24.747 (B.O. 24/12/1996).

⁴² Ley 25.432 (B.O. 27/06/2001).

⁴³ La Consulta Popular convocada por la Ordenanza Municipal 03/2003 de la Ciudad de Esquel, Provincia de Chubut, acerca de la continuidad o no de un proyecto minero.

⁴⁴ Ley 27.275 –Ley de Acceso a la Información Pública– (B.O. 29/09/2016).

⁴⁵ Decreto 1172/03 (B.O. 04/12/2003).

Poder Ejecutivo Nacional. Esta norma tuvo por objetivo fundamental reglar el acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y la reglamentación de cinco mecanismos que aseguren la participación en la toma de decisiones estatales. Los mecanismos contemplados son los siguientes: a) las audiencias públicas; b) la publicidad de gestión de intereses o “lobby”; c) la elaboración participativa de normas; y d) las reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos. En los considerandos del citado decreto se menciona brevemente en qué consisten cada uno de ellos. Por su importancia en el tema ambiental, solo se hará alusión al mecanismo de las audiencias públicas en este contexto normativo.

En este sentido, la audiencia pública habilita la participación ciudadana en el proceso de la toma de decisiones a través de un espacio institucional propiciado por los organismos de la Administración Pública, en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto a la decisión a adoptarse. En tal sentido, el reglamento general de audiencias públicas contenido en el Decreto 1172/03 establece el marco general para su desenvolvimiento, habiéndose previsto para ello tres etapas: la preparatoria, la de su desarrollo y la final. Este procedimiento se rige por los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad. Así, toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, puede participar en ella (legitimación amplia).

Y concluye con una resolución final que emana de la autoridad competente que la ha convocado, donde la misma se expide sobre el resultado, debiendo dejar fundamentado en caso de apartarse de lo decidido en la audiencia los motivos por los cuales lo hace. En tal sentido, es importante señalar que las opiniones propuestas de los participantes no tienen carácter vinculante, pero la Administración debe explicar de qué modo ha tomado en cuenta las opiniones y, en su caso cómo se ha señalado, las razones por las cuales las rechazó.

En consecuencia, el derecho a que se celebren audiencias públicas no solo es una forma de participación ciudadana, sino que además constituye una garantía constitucional, la aplicación a escala colectiva de la garantía del debido proceso adjetivo⁴⁶ en cuanto presupone el derecho a ser oído, exponiendo las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión del acto que se refiere a sus derechos o intereses legítimos. Por ello, el principio democrático no se ve satisfecho solamente con la amplitud en el acceso a la justicia, sino que también requiere el logro de consensos, y para esto se debe buscar el modo de compartir el tratamiento de estas cuestiones valiéndose a tales efectos de los canales de participación más adecuados.

Por último, cabe mencionar que este mecanismo de participación ha sido utilizado en el tema ambiental con relación a proyectos de gran envergadura y con un impacto ambiental a gran escala.⁴⁷

II. 7. La participación ciudadana en cuestiones ambientales

Probablemente uno de los ámbitos donde tradicionalmente se ha asignado mayor relevancia a la participación ciudadana sea en la materia ambiental. Esto se explica desde una primera aproximación general debido al carácter eminentemente social del ambiente, a la universalidad del daño al entorno y a la titularidad común de los elementos que lo componen. Las intensas modalidades de participación que se consultan en el ordenamiento ambiental

⁴⁶ Sabsay, D. (2007). “La participación ciudadana en la toma de decisiones en el derecho público argentino”. Conferencia internacional *Democracia Directa en América Latina*, Buenos Aires.

⁴⁷ Como paradigma digno de ser mencionado, y dentro del marco de un proceso judicial, corresponde destacar la audiencia pública convocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 2006, con motivo del famoso caso “Mendoza”, el cual constituyó un hito en material ambiental en nuestro derecho, ver López Alfonsín, M. (2012). *Derecho Ambiental*, Buenos Aires: Astrea, págs. 274/306.

obedecieron también al hecho de que la regulación del entorno incide en la esfera jurídica de los particulares, de modo que se les atribuye a éstos amplias posibilidades de intervención en las decisiones de la Administración pero que son siempre de carácter consultivo.

De igual mismo modo, la participación constituye una concreción del principio de cooperación de los ciudadanos con la Administración, puesto que en ocasiones la acción de esta resulta insuficiente para la tutela efectiva del ambiente. De esta manera, a la ciudadanía le corresponde un rol activo de colaboración en dicha función de interés público.⁴⁸ La complejidad de los problemas ambientales demanda la concertación de esfuerzos de los diferentes interesados en aras de un objetivo común. Desde esta perspectiva, algunos autores señalan que la participación ciudadana presenta carácter dual, es decir, que constituye tanto un derecho como un deber de la ciudadanía.⁴⁹ Pero promover una acción participativa activa e informada es una tarea ardua, ya que es un proceso complejo e interdependiente que necesita no solo de estructuras políticas que posibiliten a la ciudadanía involucrarse en la toma de decisiones, sino también de herramientas educativas que permitan a la población conocer los problemas que afectan a nuestro entorno y que la capaciten para su intervención en la resolución de dichos problemas.

En la actualidad, la participación ciudadana ocupa un lugar destacado en el derecho internacional del medioambiente y, por ende, ha sido reconocida en cuanto tal por diversos instrumentos internacionales. En este sentido, el instrumento regional más desarrollado en la materia sea probablemente el Acuerdo de Escazú, en cuyo artículo 7 se establece el derecho a la participación pública, comprometiéndose a su vez los Estados a implementar y garantizar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, con especial énfasis en la participación del público directamente afectado por dichos proyectos.

En nuestro país, y a partir de la sanción de la Ley General del Ambiente, la participación ciudadana no resulta una opción para las autoridades sino una obligación expresamente contemplada en la ley. En efecto, entre los objetivos de política ambiental nacional que se establecen en su artículo 2 se prevé expresamente el de fomentar la participación social en los procesos de toma de decisiones que, junto con el acceso a la información pública ambiental, encuentran su fundamento en lo establecido en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Los artículos 19, 20 y 21 de la citada ley regulan expresamente dichos mecanismos de participación.

Por su parte, el artículo 20 impone la necesidad de acudir a estos procedimientos de “consultas o audiencias públicas” como instancias obligatorias para autorizar aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. Asimismo, en el segundo párrafo de este artículo se señala que la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades, pero que en caso de presentar éstas opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública, dichas autoridades deberán fundamentarla y hacerla pública. También deberán asegurarse estas instancias de participación ciudadana, principalmente en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular en las etapas de planificación y evaluación de resultados (artículo 21).

A pesar de la laxitud de la LGA, su lectura nos permite identificar algunas figuras para la canalización de la intervención de los gobernados en los procesos de adopción de decisiones. Allí se juega la definición del modelo de desarrollo humano previsto en los artículos 41 y 75, incisos 18 y 19, de la CN, que son concordantes. Así, por una parte, el artículo 19 de la LGA alude a la posibilidad de que toda persona pueda dar su opinión. En base a ello, el espacio participativo podrá ser suscitado tanto por la autoridad como por las personas en general. Como lógica derivación de lo manifestado, queda en manos de la autoridad reglamentaria la determinación de un marco lo suficientemente generoso como para dar cabida a este razonamiento en el que se conjuga el accionar gubernamental y el de los

⁴⁸ Dieguez, M. y Cureau, S. (2008). *Direito ambiental*. Río de Janeiro: Elseiver, pág. 137.

⁴⁹ Andaluz, C. (2006). *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: Proterra, pág. 543 y sgtes.

gobernados, evitando que se conceda el monopolio de la instancia participativa solo a una de las partes.⁵⁰ Al permitir la participación de la ciudadanía en los procedimientos administrativos, la Administración rompe el monopolio interpretativo de lo que es el interés público, otorgando así a la gestión administrativa un mayor grado de eficiencia y eficacia por estar representados los distintos componentes de una sociedad.

Estos mecanismos de participación pueden celebrarse en cualquier nivel jurisdiccional, tanto nacional, provincial como municipal. Así, las provincias y los distintos municipios en general prevén estos mecanismos de participación con el objeto de garantizar que la autorización de los proyectos que puedan implicar un efecto negativo y significativo sobre el ambiental, así como también la normativa dictada al efecto, refleje las consideraciones y preocupaciones de las poblaciones locales.

Por otro lado, y de acuerdo con la redacción del artículo 20 de la LGA, cabe preguntarnos si la norma hace alusión a dos mecanismos participativos distintos o, por el contrario, la audiencia pública es el único mecanismo válido de participación ciudadana al interpretar el vocablo “consulta” como un mero sinónimo de “audiencia pública”. Pareciera que la norma se refiere a dos mecanismos alternativos:

Artículo 20: Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia pública o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.

Se advierte en el párrafo final del citado artículo la conjunción disyuntiva “o” separando a la audiencia pública de la consulta pública. Por tanto, esa misma disyunción debe operar en la lectura del primer párrafo del artículo citado. En este primer párrafo el legislador calificó con el adjetivo de “públicas” tanto a las audiencias como a las consultas. En consecuencia, debe leerse “consultas públicas o audiencias públicas”, lo que evidencia que se trata mecanismos distintos.

II. 8. La educación ambiental

La educación ambiental es una corriente de pensamiento y acción de alcance internacional que adquiere auge a partir de los 70, cuando la destrucción de los hábitats naturales y la degradación de la calidad ambiental empiezan a ser considerados como problemas sociales.⁵¹ El reconocimiento oficial de su existencia y de su importancia se produjo por primera vez en 1972, en Estocolmo, durante la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Desde entonces, se la ha considerado como el medio más efectivo para generar los cambios mediante la adquisición de conocimientos, actitudes y valores que permitan enfrentar seriamente la crisis ambiental del planeta, con miras a alcanzar una mejor calidad de vida para las actuales y futuras generaciones. Sin embargo, el término de educación ambiental aparece con anterioridad en documentos de la Organización de las Naciones para la Ciencia, la Educación y la Cultura (UNESCO) en 1965.⁵²

⁵⁰ Sabsay, D. y Di Paola, M. E. (2003). “La Participación Pública en la Nueva Ley General del Ambiente”. En *Anales de la Legislación ambiental. Boletín informativo*. Nro. 14. Buenos Aires: La Ley, pág. 35.

⁵¹ *Libro Blanco de la Educación Ambiental en España*, pág. 7. Disponible en: https://www.miteco.gob.es/.../blanco_tcm30-77431.pdf.

⁵² Sarango Rodríguez, J. A., Sánchez Gálvez, S. y Landívar, J. (2016). “Educación ambiental. ¿Porqué la historia?”. En *Revista Universidad y Sociedad*, 8(3), pág. 185. Disponible en: <https://rus.ucf.edu.cu/>.

Tres años después de la Conferencia de Estocolmo, y debido a que la preocupación por el medio físico continuaba, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Plan de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) decidieron convocar a una reunión internacional en Belgrado. En la misma se otorgó a la educación un papel preponderante para generar cambios mediante conocimientos, actitudes y valores que permitan asumir los retos que plantean los problemas ambientales en el mundo, siendo su principal destinatario el público en general, especialmente los alumnos de la educación formal en todos sus niveles, incluyendo a los profesores. También va dirigida a todas las demás personas que conforman la educación no formal.

En la Carta de Belgrado⁵³ se establecieron directrices básicas, objetivos y metas de la educación ambiental con miras a alcanzar una mejor calidad de vida para las actuales y futuras generaciones. Además, se planteó la necesidad de reconsiderar el concepto de “desarrollo” por uno donde se involucre también el cuidado del medio que lo rodea.

Entre sus objetivos, se consideran la necesidad de promover la toma de consciencia para sensibilizarse ante los problemas cotidianos; la adquisición de conocimientos para lograr una comprensión crítica de la realidad; actitudes para impulsar valores sociales y una mayor participación activa en la protección y mejoramiento del ambiente; aptitudes para proporcionar las capacidades necesarias en la resolución de los problemas; capacidad de evaluación para proporcionar una evaluación objetiva de las acciones realizadas en función de lo social, ecológico, político y educativo; y, finalmente, capacidad de participación en función de la responsabilidad necesaria para adoptar medidas en la resolución de los problemas ambientales.

En 1977 la UNESCO y el PNUMA convocaron en la ciudad de Tbilisi (Georgia) a la Primera Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental.⁵⁴ En ella se logró un acuerdo para que los Estados asistentes incorporaran la educación ambiental a los planes políticos de todas las naciones en donde prevalezca una pedagogía de acción. Ésta se basaba en la preparación del individuo que permita comprender mejor los principales problemas del mundo contemporáneo, proporcionándole conocimientos técnicos y las cualidades necesarias para desempeñar una función productiva con miras a mejorar la vida y proteger el medio ambiente, y prestando especial atención a los valores éticos.

Diez años más tarde, en 1987, se realizó en Moscú el Congreso Internacional sobre Educación y Formación Ambiental convocado por la UNESCO y el PNUMA.⁵⁵ Allí surgió un documento de trabajo que tenía como finalidad revisar las políticas de educación ambiental sugeridas en Tbilisi. Pero además se planteó un plan estratégico a nivel internacional para accionar desde la educación y formación ambiental para la década del 90, entre cuyas acciones propuestas se encuentran el acceso a la información, investigación y experimentación; programas educativos y materiales didácticos; adiestramiento de personal, educación técnica y vocacional; educación e información al público; educación universitaria general; formación de especialistas; y cooperación internacional y regional.

Como se puede observar, en dicho congreso se especificaron las directrices para dirigir la educación hacia personas especializadas y aquellas que toman decisiones, tendientes a mejorar la legislación en materia de educación ambiental, a definir los grandes campos de acción y a incorporarla en los programas de formación de los educadores en todos los sectores y niveles.

En todo este proceso histórico no se puede dejar de mencionar la Declaración de los Rectores y Vicerrectores de muchas universidades del mundo reunidos en Talloires (Francia) en 1990,⁵⁶ quienes con profunda preocupación se

⁵³ Coloquio Internacional sobre Educación relativa al Medio Ambiente. Naciones Unidas, realizado en Belgrado, Yugoslavia, del 13 al 22 de octubre de 1975.

⁵⁴ Primera Conferencia Intergubernamental sobre Educación Ambiental celebrada en Tbilisi (Georgia) entre el 14 al 26 de octubre de 1977.

⁵⁵ Congreso Internacional sobre Educación y Formación Ambiental celebrado en Moscú (URSS) entre el 17 y el 21 de agosto de 1987.

⁵⁶ Declaración de Líderes de Universidades para un Futuro Sostenible, Talloires (Francia), del 4 al 7 de octubre de 1990.

manifestaron ante el rápido e impredecible crecimiento de la contaminación, la degradación del medio ambiente y la disminución de los recursos naturales. Consideraron que las universidades debían proporcionar el liderazgo y el apoyo para movilizar los recursos internos y externos de modo que sus instituciones respondan a este urgente desafío. Es por eso que entre sus acuerdos de acciones existen políticas para promover la conciencia y el involucramiento de dirigentes gubernamentales, empresariales, fundacionales y universitarios en apoyo a la investigación universitaria, educación, formación política e intercambio de información en un desarrollo ambientalmente sustentable.

Además, sostuvieron la necesidad particular e imperativa de incentivar a todas las universidades para comprometerse en la educación, investigación, formación política e intercambio de información sobre la población, medioambiente y desarrollo para alcanzar un futuro sustentable. Incluso, plantearon el establecimiento de programas que produzcan expertos en gestión ambiental, en crecimiento económico sustentable, en población y en temas afines sobre medioambiente y responsabilidad ciudadana.

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) celebrada en Río de Janeiro en 1992, conocida como Cumbre para la Tierra, se comienza a hablar de interdependencia global en cuanto a los problemas ambientales, relacionando la economía y el medioambiente, planteando por lo tanto una educación como derecho universal de pensamiento crítico, con enfoque holístico y dirigido a promover cambios democráticos y sociales. En 1997 se plantea la concepción de una educación y sensibilización para la sostenibilidad, donde la educación ambiental es concebida como un basamento para generar conciencia en alcanzar una sociedad para la sostenibilidad actual y de las futuras generaciones, y donde el respeto por la diversidad cultural y el saber tradicional sea un imperativo ético y moral.

A su vez, los diversos Congresos Iberoamericanos realizados permitieron generar interés en el desarrollo de la educación ambiental en América Latina. En ellos se estableció como prioritario el intercambio regional de experiencias educativas para el mejor aprovechamiento del ambiente natural y cultural de la región, con el fin de construir un nuevo perfil educativo ambiental con gran pertinencia para los pueblos de América.⁵⁷

En las últimas décadas, varios documentos y ordenamientos internacionales han planteado el reto de atender los problemas educativos comunes a escala global. El punto de encuentro que actualmente sirve de referencia es la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, propuesta por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y adoptada por 193 Estados miembro desde finales de 2015.⁵⁸ Dicho documento contempla 17 objetivos organizados en tres dimensiones de desarrollo: inclusión social, protección ambiental y crecimiento económico. Aunque la Agenda permite identificar retos similares y fomentar acciones de cooperación internacional, los Estados tienen soberanía plena sobre su riqueza, recursos y actividad económica, y cada uno fija sus propias metas nacionales apeguándose a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que dispone el texto aprobado por la Asamblea General.

En nuestro país, la Constitución Nacional (artículo 41), la Ley General del Ambiente 25.675 (artículos 14 y 15) y la Ley de Educación Nacional 26.206 (artículo 89)⁵⁹ contemplan a la educación ambiental como un proceso fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía. La LGA, en particular, define a la educación ambiental en su artículo 8 como uno de los instrumentos de política y de gestión ambiental en Argentina. Así, las tres leyes mencionadas dan forma al marco normativo general de la educación ambiental.

En este aspecto, nuestra Constitución Nacional, además de establecer en el primer párrafo del artículo 41 el dere-

⁵⁷ 1er Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, 1992, México; 2do. Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, México, 1997; 3er Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, 2000, Venezuela; 4to. Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, 2003, Cuba; 5to. Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental, 2006, Brasil.

⁵⁸ <https://www.un.org/es/development-agenda>.

⁵⁹ Ley 26.206 Ley de Educación Nacional (B.O. 28/12/2006).

cho fundamental a un ambiente sano y el consiguiente deber de preservarlo, lo cual solo será cumplido si se cuenta con normas que desarrollen los instrumentos idóneos de gestión y protección ambiental, incluye luego en el segundo párrafo del artículo citado a la educación ambiental como una de las herramientas de protección al ambiente.

Asimismo, la LGA establece entre los objetivos que debe cumplir la política ambiental nacional el de promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal (artículo 2). Ello da cuenta de la importancia que el constituyente de 1994 le asignó a la educación en materia ambiental al incluirla como instrumento para la preservación y protección del derecho a un ambiente sano. Si bien hoy la materia ambiental está instalada en la mayoría de los planes educativos formales de todos los niveles, como así también en los ámbitos no formales, debe señalarse que el proceso educativo es complejo, ya que demanda un compromiso, esfuerzo y acción sostenidos en el tiempo.

Así, el artículo 14 de la LGA establece que la educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado que propendan a la preservación de los recursos naturales, su utilización sostenible y mejoren la calidad de vida de la población. Por su parte, el artículo 15 señala que la educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, facilite la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental.

Por su parte, el artículo 89 de la Ley de Educación Nacional establece que el Ministerio de Educación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, dispondrá las medidas necesarias para proveer la educación ambiental en todos los niveles o modalidades del Sistema Educativo Nacional. La finalidad es promover valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado y la protección de la diversidad biológica, que propendan a la preservación de los recursos naturales y a su utilización sostenible y que mejoren la calidad de vida de la población.

Acorde a lo expresado, y con el objetivo de promover este proceso educativo y ciudadano e incorporar en cumplimiento de la legislación vigente los nuevos paradigmas de la sostenibilidad a los ámbitos de la educación, recientemente se dictó la Ley 27.621 –Ley para la Implementación de la Educación Ambiental Integral en la República Argentina–,⁶⁰ con la cual se busca sea una política pública permanente, transversal e integral en todos los establecimientos educativos en la República Argentina. Dicha ley define como “Educación Ambiental Integral” (EAI) al proceso educativo permanente con contenidos temáticos específicos y transversales, que tiene como propósito general la formación de una conciencia ambiental, a la que articulan e impulsan procesos educativos integrales orientados a la construcción de una racionalidad, en la cual distintos conocimientos, saberes, valores y prácticas confluyan y aporten a la formación ciudadana y al ejercicio del derecho a un ambiente sano, digno y diverso. En efecto, se trata de un proceso que defiende la sustentabilidad como proyecto social, el desarrollo con justicia social, la distribución de la riqueza, preservación de la naturaleza, igualdad de género, protección de la salud, democracia participativa y respeto por la diversidad cultural.⁶⁰

Más aún, la educación ambiental es transversal y subsidiaria a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible propuestos por Naciones Unidas. Esto se da tanto de manera directa, como ocurre con los objetivos 1 (Fin de la Pobreza), 4 (Educación de Calidad), 6 (Agua Limpia y Saneamiento), 7 (Energía Asequible y No Contaminante), 11 (Ciudades y Comunidades Sostenibles), 12 (Producción y Consumo Responsables) y 13 (Acción por el Clima), como también de forma indirecta con el resto de los objetivos o metas. El dictado de la Ley 27.621 de Educación Ambiental Integral es la concreción en nuestro país para el logro de las metas propuestas en los 17 ODS y, en particular, responde de manera directa a la meta 7 del objetivo 4:

⁶⁰ Ley 27.621 - Ley para la Implementación de la Educación Ambiental Integral en la República Argentina (B.O. 03/06/2021).

De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.

4.7. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

III. Conclusiones

El mundo vive y sufre hoy una severa crisis ambiental. Desde los años 70 esto ha sido divulgado a través de publicaciones científicas, artículos, libros, filmes, videos, etc., pero, y a pesar de ser un hecho irrefutable que afecta a todos, lejos de hallar una respuesta la crisis se profundiza.

La solución, más allá de las lógicas decisiones económicas y políticas que deben tomar los países en su conjunto, tiene un carácter eminentemente cultural. Comprende costumbres, hábitos y saberes cotidianos, científicos y tecnológicos y, de manera paralela, precisa de un accionar de la sociedad civil todavía mínimo en este sentido. En ello juegan un papel fundamental las ciencias de la educación.

La crisis nos obliga principalmente a plantearnos la necesidad de una educación ambiental en todos los niveles y mantener su continuidad como imperativo, lo cual presupone la adopción de políticas públicas en materia de educación ambiental dada la gravedad de la situación que estamos atravesando a nivel global. Esto nos hace reflexionar acerca de la fragilidad de la vida humana en nuestro planeta y de nuestra inmensa responsabilidad como sociedad en preservar nuestro hábitat natural para las generaciones presentes y futuras.