



H. Cámara de Diputados de la Nación

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados/as de la Nación Argentina reunidos en Congreso sancionan con fuerza de ley:

OTÓRGASE JERARQUÍA CONSTITUCIONAL AL 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.

ARTÍCULO 1°.- Otórgase jerarquía constitucional en los términos del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, al 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.

ARTÍCULO 2°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Leonardo Grosso'.

**Diputado Nacional
Leonardo Grosso**

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

Originalmente presentado por quien suscribe en calidad de autor, bajo el número de expediente 1643-D-2021, el presente proyecto de ley perdió su estado parlamentario. Con el objetivo de mantener vigente esta propuesta legislativa y asegurar la continuidad de su tratamiento, hemos decidido representarlo en esta instancia.

El proyecto que ponemos a consideración de diputados y diputadas de este recinto, tiene por objeto otorgar jerarquía constitucional al Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales para América Latina y el Caribe, en los términos del artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional.

Como sabemos, ha sido precisamente esta Cámara de Diputados y Diputadas de la Nación, en su carácter de Cámara Revisora, quien otorgó la sanción definitiva al proyecto con media sanción remitido por el Honorable Senado de la Nación. Como también sabemos, el Poder Ejecutivo Nacional promulgó la norma sancionada, publicándose en el Boletín Oficial de la República Argentina el día 19 de octubre de 2020, bajo el N° 27.566. De esta manera, Argentina se convirtió en el décimo país en ratificar el Acuerdo.

Poco tiempo después, el 5 de noviembre de 2020, el parlamento de los Estados Unidos Mexicanos, aprobó el Acuerdo de Escazú, convirtiéndose en el undécimo país en cumplir con el procedimiento de ratificación.

Este último acto jurídico que mencionamos es relevante, pues significó un avance sustancial en cuanto a la entrada en vigor del Acuerdo – en función de lo que estipula su propio artículo 22 -. Dicho artículo establece que Escazú entrará en vigencia “...*el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión*”.

El 22 de abril de 2021, en el Día Internacional de la Madre Tierra, se cumplió el citado plazo de noventa (90) días, y comenzó a regir en nuestro país el Acuerdo de Escazú, como así también en los restantes países que lo han ratificado. Sin dudar, aquel día

constituyó un antes y un después para las democracias socio-ambientales de América Latina y el Caribe.

Podemos afirmar también que hoy, es el punto de llegada, de un largo camino iniciado hace ya casi treinta (30) años, con la Cumbre de la Tierra de Río, celebrada en 1992, que oportunamente proclamó veintisiete (27) principios que sentaron las bases de la noción de Desarrollo Sostenible. Entre esos principios, el N°10 consagró la pauta de orientación en materia de participación y acceso a la información ambiental, siendo la condición de posibilidad para la aprobación del Acuerdo, el 4 de mayo de 2018.

Es por ese motivo, que proponemos dar un paso más, al otorgar jerarquía constitucional a este Acuerdo.

Históricamente, los tratados, convenios y concordatos internacionales sobre el ambiente, no han sido considerados como instrumentos de derechos humanos, siendo por lo tanto excluidos del encuadramiento constitucional en la materia.

En este sentido, ninguno de los instrumentos internacionales que Argentina posee en materia de Humedales, Cambio Climático, Diversidad Biológica, Desertificación, entre otros, posee jerarquía constitucional, a pesar de contener disposiciones que directa o indirectamente, se relacionan con el goce y ejercicio de derechos humanos. Si poseen, jerarquía superior a las leyes federales (supra-legal) aunque, como ya destacamos, por debajo de la Constitución (infra-constitucional).

A modo de ejemplo, concretamente, podemos mencionar, la "Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional. Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas", fue ratificada por ley 23.919, en 1991; la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", fue ratificada por ley 24.295, en 1993 (ambas previas a la reforma Constitucional de 1994); el "Convenio sobre Diversidad Biológica", que fue ratificado por ley 24.375, en 1994; la "Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación", que fue ratificada por ley 24.701 en 1996; y el "Acuerdo de París", que fue ratificado por ley 27.270 en 2016¹.

¹ En similar condición jurídica, se encuentran el "Protocolo de Kioto" (aprobado por ley 25.438); la "Convención de las Naciones Unidas sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural" (aprobada por ley 21.836); el "Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono" (aprobado por ley 25.389); el "Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR" (aprobado por ley 25.841); el "Protocolo al Tratado Antártico sobre

Ello se debe en parte, a dos grandes razones: la primera, basada especialmente en la dicotomía “naturaleza / cultura”, separación teorizada desde el pensamiento filosófico, moral y estético de la ilustración generando con ello una penetración sobre la razón, teoría y lógica del Estado, el mercado, el derecho e incluso el arte y la relación de todos estos con la naturaleza, consolidando lo que se conoció como “fetichismo antropocéntrico” (Berros y Colombo: 2018).

La segunda, relacionada con las crisis económicas y las guerras mundiales de la primera mitad del siglo XX, de la mano de la emergencia de los derechos humanos, donde fue impostergable la necesidad de introducir perspectivas y prácticas que, por una parte, revisen lo ocurrido durante los conflictos bélicos mundiales, atravesados por genocidios y crímenes de lesa humanidad; y, por el otro, revisen y reinventen las cada vez más ostensibles disfuncionalidades del estado y el mercado.

Ello permitió, además, entre otras posibilidades, nuevos horizontes críticos no gobernados por el principio de "mínima intervención" y la concepción de "libertad negativa", sino más cercanos a las "obligaciones positivas" y el aseguramiento y exigibilidad de derechos sociales fundamentales, entendidos estos como la síntesis de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales².

Desde entonces los discursos y prácticas sobre derechos humanos se han consagrado, expandido y profundizado como nunca antes en la historia de las democracias occidentales, de la mano de miradas y luchas que provienen de minorías históricamente oprimidas, tanto a nivel sectorial como por medio de la generación de alianzas híbridas estratégicas. En ese sentido, además de los movimientos de trabajadores y trabajadoras, podemos mencionar el movimiento por los derechos civiles, los movimientos feministas, los colectivos contra la discriminación sexual, las luchas de las comunidades campesinas y de los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, entre muchos otros.

Protección del Medio Ambiente” (aprobado por ley 24.216) y el “Convenio de Viena para protección de la Capa de Ozono” (aprobado por ley 23.724).

² Desde 1948 en adelante, el derecho internacional ha emitido declaraciones, convenios, pactos que luego han sido ratificados por la mayoría de los estados miembros de los organismos multilaterales correspondientes (entre los que se encuentra, por supuesto, Argentina), incorporando esas disposiciones normativas al derecho interno y asignándoles - en la mayoría de los casos - una posición elevada en la tradicional estructuración de la jerarquía legal. En ese sentido, mencionamos la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948; la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1984; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1986; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976); la Convención sobre los Derechos del Niño (1990); entre otros.

La emergencia de la “cuestión ambiental” durante la segunda mitad del siglo XX comenzó lentamente a visibilizarse e insertarse en los debates y acciones de estos movimientos globales y locales, insurgentes y alternos. Sin embargo, durante muchas décadas el campo ambiental (y sus conflictividades sociales) fue situado como una “externalidad complementaria” del campo general de los derechos humanos y, más específicamente, al interior de las reflexiones y luchas por el goce y exigibilidad de los derechos sociales.

Sin perjuicio de lo señalado previamente, la “cuestión ambiental” introdujo una serie de discursos y experiencias íntimamente ligados a la noción de “democracia”, mediante la apropiación y robustecimiento de derechos relativos al acceso a la información, la participación pública en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Adicionalmente, han emergido una serie de “principios de política ambiental” - como el precautorio, preventivo, de equidad y justicia intergeneracional, de congruencia, entre muchos otros – generando interpelaciones directas hacia el estado y estableciendo especialmente límites a la mercantilización capitalista de la naturaleza.

La tendencia, en los últimos años, se ha modificado al punto tal de entender que existe una íntima conexión entre derechos humanos y derechos ambientales. Especialmente, desde el sur global han acontecido una serie de hitos ambientales que, de diversas formas, atacan una de las principales dicotomías de la modernidad: naturaleza / cultura. Sin ir más lejos, entre 2015 y 2018, se destacan momentos de inflexión sobre la cuestión ecológica en los que particularmente se destaca, por una parte, el reconocimiento de los derechos de la naturaleza (que se suman a los casos de Ecuador y Bolivia); y por la otra, la fusión entre la noción de derechos humanos y ambiente a partir de la revisión teórica de categorías del discurso jurídico sobre derechos humanos (DDHH), - la ya mencionada distinción entre derechos políticos y civiles y los derechos económicos sociales y culturales, cuya distinción ya fue relativizada y englobada bajo la categoría de “derechos sociales” y en donde el ambiente (y los derechos de la naturaleza), históricamente desplazado, comenzó a ser integrado a la manera de un gran híbrido jurídico de coexistencia, complemento y retroalimentación³.

³ Ver al respecto: Berros, V. y Colombo, R. (2017) “Miradas emergentes sobre el estatuto jurídico de los ríos, cuentas y glaciares”. En Revista Quadrimestrale di diritto dell'ambiente. Quarterly Journal of Environmental Law. N° 1, pp.

Mencionamos algunos ejemplos en este último sentido: 1) **la Encíclica Laudato Si**: el 18 de junio de 2015 fue publicada la reconocida encíclica sobre el Cuidado de la Casa Común escrita por el Papa Francisco, colocando este tema en un espacio central de la agenda eclesial mundial y más allá de esta institución. Esto se vio acompañado de una serie de intervenciones del Papa Francisco en diferentes países e instancias en las que colocó en un primer plano la necesidad de abordar el problema ecológico y la necesidad de hacerlo de manera urgente, debido a la escasez de tiempo que nos queda para dar un giro a un planeta en franca extinción. Como documento sobre la cuestión ambiental, el propio Francisco aseguró que el mismo posee un sello distintivo en relación a otras encíclicas. Históricamente, estos documentos están primordialmente dirigidos a los obispos que representan al Papa en el mundo. En este caso, además de ello, Francisco sostuvo que Laudato Si es un texto dirigido no sólo a los fieles sino también a todas las personas que habitan la casa común: *“Esta encíclica está dirigida a todos: recemos para que todos podamos recibir su mensaje y crecer en la responsabilidad hacia la casa común que Dios nos ha confiado”* - afirmó-. Laudato propone una revisión de la ética religiosa, advirtiendo sobre cómo nuestro modelo de producción y consumo ha colocado a nuestro mundo en situación de “desencanto” (advertencia ya formulada por Max Weber) para luego invitarnos a recuperar la espiritualidad de todo lo vivo, humano y no humano, renunciando a la ética económica – instrumental, reconociendo los derechos de la naturaleza como una creación divina y desarrollando las bases de una ética ecológica en donde el clamor de la madre tierra nos señala la necesidad de cambiar la conducta humana puesto que, precisamente, este clamor ya no solo produce desestabilizaciones naturales sino que al mismo tiempo se rebela contra la humanidad misma. 2) **Opinión Consultiva N° 23**: el 7 de febrero de 2018 la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la opinión consultiva 23, consolidó su jurisprudencia en torno a la relación entre derechos humanos y ambiente: *“Esta Corte ha reconocido la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos (...) la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluye el derecho a un medio ambiente sano - y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de*

32-72; Colombo, R (2018): “Derechos humanos y ambiente en el litoral. Notas sobre las fumigaciones con agrotóxicos”. Informe Ambiental 2018. FARN. Buenos Aires.

la dignidad de la persona humana”; y 3) **El fallo de la Amazonía colombiana sobre justicia climática y derechos de la naturaleza**: el 5 de abril de 2018, la Corte Suprema de Colombia declara, en una sentencia, a la Amazonía como sujeto de derecho, en el marco de una acción judicial suscripta entre adultos, jóvenes y niños/as a modo de un pacto intergeneracional que concretiza la noción de generaciones futuras. La sentencia concedió la tutela presentada por veinticinco (25) niños/as y jóvenes que, acompañados por la ONG Dejusticia, exigieron al gobierno nacional cumplir su promesa de frenar la deforestación en la Amazonía, la principal causa de cambio climático en Colombia: “*Si la Amazonía es el pulmón del planeta, la deforestación es su cáncer silencioso*” – afirmó Rodríguez Garavito, Director Ejecutivo de la ONG. Por ello, reconocer que la naturaleza, en este caso la Amazonía, es sujeto de derechos, (con antecedentes en los casos del Río Vilcabamba en Ecuador, Río Atrato en Colombia, Río Ganghes en India, Río Whanganui y Parque Te Urewera en Nueva Zelanda), implica decir que todos los ciudadanos pueden exigir su protección, incluso ante los tribunales, sin importar si somos habitantes de la región.

El cuarto ejemplo es, nada más y nada menos, que el **Acuerdo de Escazú**. Sin ir más lejos, en el prefacio sobre el Acuerdo elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, se destaca lo siguiente: “*Este Acuerdo Regional es un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, pero también es un tratado de derechos humanos. Sus principales beneficiarios son la población de nuestra región, en particular los grupos y comunidades más vulnerables. Su objetivo es garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados. En el tratado se reconocen los derechos de todas las personas, se proporcionan medidas para facilitar su ejercicio y, lo que es más importante, se establecen mecanismos para llevarlos a efecto. Se trata de un acuerdo visionario y sin precedentes, alcanzado por y para América Latina y el Caribe, que refleja la ambición, las prioridades y las particularidades de nuestra región. En él se abordan aspectos fundamentales de la gestión y la protección ambientales desde una perspectiva regional y se regulan los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en ámbitos tan importantes como el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la degradación de las tierras y*

el cambio climático y el aumento de la resiliencia ante los desastres. También se incluye la primera disposición vinculante del mundo sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, en una región en la que, lamentablemente, se enfrentan con demasiada frecuencia a agresiones e intimidaciones.

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: el flagelo de la desigualdad y una cultura del privilegio profundamente arraigada. A través de la transparencia, la apertura y la participación, el Acuerdo Regional contribuye a la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo y hace frente a la ineficiente e insostenible cultura de intereses limitados y fragmentados que impera en la región. En ese sentido, en el Acuerdo se plasma el compromiso de incluir a aquellos que tradicionalmente han sido excluidos o marginados o han estado insuficientemente representados y de dar voz a quienes no la tienen, sin dejar a nadie atrás”.

Como observamos, la conexión entre derechos humanos y ambiente queda debidamente explicitada en los párrafos precedentes.

Podríamos recuperar, ya en las propias disposiciones del Acuerdo de Escazú, una considerable cantidad de ejemplos. Elegimos destacar, al menos, uno de ellos (art. 9), referido a los/as **Defensores/as de los derechos humanos en asuntos ambientales**, donde se dispone que los Estados deberán garantizar “...un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad. Se deberán tomar las medidas necesarias para reconocer y proteger a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales como en el derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico”. Asimismo, deberán tomar “...medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo”.

Como sabemos, este artículo es de vital importancia, no solo porque implica una suerte de humanización del campo ambiental y, correlativamente, una ambientalización del campo de los derechos humanos, sino porque América Latina se ha transformado, en los últimos años, en la región donde más asesinatos se perpetran contra defensoras y defensores del Ambiente.

Según el informe Global Witness, en 2019, doscientas doce (212) personas defensoras fueron asesinadas por trabajar en la protección de sus hogares, de la tierra, el bosque y los ríos de la explotación por parte de sectores industriales de gran escala: *“Dos tercios de los casos ocurrieron en países de América Latina”*. De acuerdo al reporte, América Latina ha sido *“clasificada constantemente como la región más afectada desde que Global Witness comenzó a publicar datos en 2012”*. El informe agrega, *“La minería fue el sector más letal, con 50 defensores asesinados en 2019. Las agro-empresas continúan causando destrucción, con 34 defensores asesinados, 85% de los cuales fueron registrados en Asia. La tala fue el sector con el mayor aumento de asesinatos a nivel mundial desde 2018, con un 85% más de ataques registrados contra defensores que se oponen a dicha industria y 24 personas defensoras asesinadas en 2019”*.

Uno de los crímenes de mayor repercusión internacional, ha sido el que término con la vida de Berta Cáceres, la líder y cofundadora del Consejo Cívico de Organizaciones Populares Indígenas de Honduras (Copinh), cometido en la medianoche del 2 de marzo de 2016, en su vivienda en la ciudad de La Esperanza, ubicada a unos 100 kilómetros de la capital. Un año antes, en 2015, Berta aceptó el premio Goldman -conocido como el Nobel de medio ambiente- que le otorgaron en reconocimiento a su lucha y la del pueblo indígena Lenca.

Desde nuestro punto de vista, el artículo 9 de Escazú, es una forma explícita de responder ante el crimen de Berta y de muchas otros hombres y mujeres que han sido asesinados/as por defender con sus cuerpos los territorios que habitan, frente al avasallamiento de un modelo extractivista que lejos de proveernos de inversiones, empleos y bienestar, ejerce un arrogante poder que desparrama miseria, desigualdad y muerte... muerte de la madre tierra y muerte hombres y, sobre todo, muerte de mujeres que dan su vida a cambio de una segunda oportunidad para las generaciones presentes y por venir, sobre esta tierra, la “casa común”, como la llama el Papá Francisco.

Argentina atraviesa un momento caracterizado por una fuerte embestida, por derecha y desde los progresismos neo-desarrollistas, contra los movimientos socioambientales organizados en la calle, que luchan y resisten frente a la megaminería, el fracking, la deforestación, la explotación de yacimientos de litio, las megafactorías porcinas, las fumigaciones con agrotóxicos, los cuerpos y alimentos envenenados por la agroindustria salvaje y los incendios en bosques y humedales.

Escazú ha sido y es, precisamente, un prólogo que responde a estos avasallamientos que mutilan la naturaleza y nos están mutilando, lentamente, a nosotros mismos.

Estos son, en líneas generales, los principales argumentos que nos movilizan a presentar este proyecto, convirtiendo al Acuerdo de Escazú en el primer convenio internacional vigente en la República Argentina con Jerarquía Constitucional y promoviendo, además, la adhesión de aquellas naciones que aún no lo hayan hecho, deconstruyendo con ello siglos de fragmentaciones impulsadas desde la modernidad política, científica y jurídica de la civilización occidental, y aspirando a que, en los próximos años, otros instrumentos del derecho internacional, ya vigentes en nuestro territorio, adquieran su debida jerarquía constitucional.

Por todo lo expuesto, esperamos la aprobación del presente proyecto de ley.



**Diputado Nacional
Leonardo Grosso**