



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

Acceso a la información pública: tensiones y disputas
Sebastián Castelli
Actas de Periodismo y Comunicación, Vol. 6, N.º 2, octubre 2020
ISSN 2469-0910 | <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/actas>
FPyCS | Universidad Nacional de La Plata

Acceso a la información pública: tensiones y disputas

Sebastián Castelli

sebastian.castelli@perio.unlp.edu.ar

Facultad de Ciencias Humanas
Universidad Nacional de La Pampa | Argentina

Resumen

La Cumbre de la Tierra de 1972 fue la primera conferencia mundial sobre cuestiones ambientales. Los participantes acordaron que “es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensancharlas bases de una opinión pública bien informada (...)”. Además se estableció que es “esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos (ONU, 1972)”.

Sin embargo, en pleno siglo XXI, el ambiente continúa logrado apenas presencias espasmódicas en la agenda informativa y en la agenda política: “Como, supuestamente, al ciudadano no le interesa los temas ambientales, los gobiernos no los incorporan entre sus prioridades; a las empresas esto les conviene porque les quita presión política y social, y los medios de comunicación terminan cerrando el círculo (...) Cubre la información cuando salta sobre las primeras planas de los medios desde la catástrofe” (Márquez, 2013, p.121).

Con frecuencia, las coberturas periodísticas agotan en lo anecdótico, coyuntural, fragmentario y descontextualizado. Esta dinámica propia de la inmediatez y la concepción de la noticia como espectáculo, evita y obtura la reflexión y análisis sobre las posibles causas del fenómeno expuesto. El tipo de piezas informativas que a priori supone una contribución a la concienciación desde un “discurso verde”; produce un efecto contrario: insensibilidad, superficialidad y distancia acerca del lugar que cada persona ocupa en la construcción social del ambiente.

En este marco, el ejercicio del derecho a gozar de un ambiente sano y el derecho al acceso a la información ambiental no aparecen entre las prioridades de la agenda política. Así -en ocasiones- pasan a ser degradados a derechos de baja intensidad. Quienes son responsables de garantizar y fomentar el Acceso a la Información Pública Ambiental, muchas veces no adoptan políticas proactivas de protección y promoción de ese derecho, se desentienden del tema o, peor aún, entorpecen el acceso al mismo.

En por ello que pretendemos indagar sobre el derecho a la comunicación y el acceso a la información pública ambiental. En ese sentido revisamos tratados internacionales, marco normativo aplicable en Argentina y la jurisprudencia reciente, en particular la relacionada con la actividad extractiva de hidrocarburos.

Palabras clave

Acceso a la información, derechos humanos, ambiente.

La Cumbre de la Tierra, convocada por la Organización de Naciones Unidas en 1972, fue la primera conferencia mundial sobre cuestiones ambientales. Los participantes acordaron que "es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada (...)". Además estableció que es "esencial que los medios de comunicación de masas eviten contribuir al deterioro del medio humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el hombre pueda desarrollarse en todos los aspectos (ONU, 1972)".

A casi cincuenta años de aquel hito, *el ambiente* muestra presencias espasmódicas en la agenda informativa y en la agenda política:

Como, supuestamente, al ciudadano no le interesa los temas ambientales, los gobiernos no los incorporan entre sus prioridades; a las empresas esto les conviene porque les quita presión política y social, y los medios de comunicación terminan cerrando el círculo (...) Cubren la información cuando salta sobre las primeras planas de los medios desde la catástrofe (Márquez, 2013).

En ese sentido, frecuentemente, las coberturas periodísticas se agotan en lo coyuntural, anecdótico, fragmentario y descontextualizado. Esta dinámica propia de la inmediatez y

la concepción de la noticia como espectáculo evita y obtura la reflexión y análisis sobre las posibles causas del fenómeno expuesto. El tipo de piezas informativas, que a priori supone una contribución a la concienciación, producen un efecto contrario: superficialidad y distancia acerca del lugar que cada persona ocupa en la construcción social del ambiente.

Así, el ejercicio del derecho a gozar de un ambiente sano y el derecho al acceso a la información ambiental no aparecen entre las prioridades de la agenda política. Lenta y sostenidamente, estos derechos van siendo degradados hasta ser convertidos en derechos de baja intensidad.

Con este marco, quienes son responsables de garantizar y fomentar el Acceso a la Información Pública Ambiental (AIPA), muchas veces no adoptan políticas proactivas de protección y promoción, se desentienden del tema o, peor aún, entorpecen el acceso al mismo. Como resultado se deteriora el rol del Estado como promotor de derechos.

El derecho humano a la comunicación

El derecho a la comunicación es la potestad de las personas para expresarnos en igualdad de oportunidades y en equidad de condiciones. También incluye la posibilidad de acceder a la información que nos permita formar una opinión propia y tomar decisiones. Asimismo su pleno goce facilita comprender y desentrañar la complejidad de las prácticas que se dan en la sociedad. Es precisamente en los procesos comunicacionales donde se generan, ejercen, negocian, imponen o padecen prácticas; se jerarquizan unos derechos, se desconocen otros, se invisibilizan colectivos y se imponen creencias y "sentido común".

Durante la constante puja distributiva informativo-comunicacional, el derecho a comunicar, a saber, a acceder a información ambiental puede verse lesionado, reducido, soslayado. Para que sea efectivo tiene que apoyarse en condiciones materiales que lo garanticen. Pero ¿se puede proclamar y poner en práctica el derecho a la comunicación mientras continúen existiendo "invisibles" (o invisibilizados) en la agenda mediática y el debate público?

Ficción orientadora

En el ejercicio de la democracia (entendido como negociación permanente de conflictos y como gestora de los mismos) aparecen las crisis y el caos; y las temáticas ambientales no escapan a esa lógica. Es aquí donde los intereses de grupos hegemónicos son impuestos como intereses de toda la sociedad, dificultando el acceso a la información sobre causas, responsables, beneficiados y víctimas -mediatas e inmediatas- de fenómenos relacionados con el manejo, uso y deterioro del ambiente. En ese sentido, mediante el consenso y coacción se instalan sistemas de valores y categorías de análisis donde los perjudicados y víctimas del deterioro ambiental no siempre conocen las causas y responsables de dicho deterioro.

Edmund S. Morgan, en "La invención de un pueblo" - en relación a los conceptos de pueblo y soberanía popular- habla de "ficción orientadora": ficciones o "artefactos producidos social y culturalmente" efectivos para la construcción del poder legítimo. En temas ambientales la ficción orientadora se mueve en torno a ejes discursivos que trabajan conceptos tales como "si todos tomamos conciencia", "el cambio comienza desde nosotros", "todos somos responsables". Al respecto, Eduardo Galeano señala:

La salud del mundo está hecha un asco. 'Somos todos responsables', claman las voces de la alarma universal, y la generalización absuelve: si somos todos responsables, nadie es. Como conejos se reproducen los nuevos tecnócratas del medio ambiente. Es la tasa de natalidad más alta del mundo: los expertos generan expertos y más expertos que se ocupan de envolver el tema en el papel celofán de la ambigüedad. Ellos fabrican el brumoso lenguaje de las exhortaciones al 'sacrificio de todos' en las declaraciones de los gobiernos y en los solemnes acuerdos internacionales que nadie cumple (Galeano, 1994).

Con este telón de fondo las potencias centrales licuan responsabilidades y las comparten equitativamente con el resto del mundo. En la lógica de "todos somos responsables" también quedan solapadas las políticas de Estado o la ausencia de ellas. En tanto, los discursos más ruidosos del ecologismo oenegeista apuestan al compromiso individual para "salvar al mundo". En esa línea "el medioambiente¹" llega a los titulares de la mano del catastrofismo a escala planetaria o con la dramática y lejana imagen de un oso polar famélico. Por otro lado, desde el enfoque conservacionista se enfatiza en temas vinculados a la conservación de los recursos naturales y la protección de la vida silvestre; pero se dejan de lado los aspectos políticos, económicos y sociales. Prima la idea del cuidado de entornos naturales, paisajes y postales para deleite contemplativo de quienes

no viven en ellos, dejando de lado la posibilidad de comprender la complejidad del ser humano interactuando con el ambiente.

Asimismo, la educación ambiental –establecida en el artículo 41 de la Constitución Nacional de Argentina- a grandes rasgos se caracteriza por la “falta de continuidad en el tratamiento temático o del problema: muchas veces se realizan actividades y proyectos esporádicos y aislados; (...) por ser planteados como actividades y acciones puntuales o por falta de continuidad política y/o presupuestaria”, tal como se señala en Aportes Políticos y Pedagógicos en la Construcción del Campo de la Educación Ambiental (García y Priotto, 2009) . Los autores también se refieren al abordaje superficial del problema con “poco énfasis en las causas de fondo del mismo, desde lo social, lo político, lo económico y lo natural”.

Derecho a saber: acceso a la información pública ambiental

La información pública es la información generada o administrada por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que está en posesión de algunos de esos poderes. Asimismo incluye a cualquier organismo que ejerza funciones públicas. Como regla general toda la información en manos del Estado es pública, por lo tanto tenemos derecho a acceder a ella. Al respecto, en el plano internacional, el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo señala:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados (...) 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 (...).

En tanto la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó, el 10 de mayo de 2018, la Resolución 72/277 titulada “Hacia un Pacto Mundial por el Medio Ambiente” que tiene por objetivo proporcionar un marco general para el derecho ambiental internacional y la voluntad de pasar de una etapa de derecho blando a otra de responsabilidad y obligaciones internacionales.

Por su parte la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el principio 4 establece:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

Referido expresamente a la Información Pública Ambiental, en América Latina y el Caribe existe el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú. El mismo busca garantizar la "participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible". El mismo fue adoptado en Escazú, Costa Rica, en 2018. Argentina lo ratificó en septiembre de 2020

Acceso a la información en la Corte Interamericana

La intervención del sistema interamericano de derechos humanos en cuestiones vinculadas a información pública se remonta a 1998. Esa vez el Estado chileno negó brindar información que requerían Claude Reyes y otros acerca de un proyecto de deforestación que se llevaría en Chile, dando origen a un caso donde se expidió la Corte Interamericana de Derechos Humanos y determinó:

- No es necesaria la demostración de un interés legítimo ni la fundamentación del pedido, es decir no se debe explicar para qué se solicita la información.
- El derecho de acceso a la información contiene de manera clara las dos dimensiones - individual y social- del derecho de libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.
- El principio o regla general debe ser la publicidad de la actividad estatal para permitir el control de la gestión pública por la ciudadanía.

En otra intervención, la Corte IDH, estableció un punto central a la hora de hablar del ambiente y derechos humanos: en la Opinión Consultiva 23/17, reconoció "la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de

otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental” afecta el goce efectivo de los demás derechos.

Acceso a la información pública en Argentina

Si bien la Constitución Nacional argentina no lo reconoce explícitamente, aparece implícito en el artículo 1, al adoptar el sistema republicano: los actos de gobierno –la res publica, la cosa pública- deben ser de libre acceso y conocimiento de las personas. La difusión y publicidad es la regla, y el secreto es la excepción. Además, -como mencionamos antes- el artículo 41 establece que las autoridades proveerán “información y educación ambientales”.

Respecto al Acceso a la Información Pública Ambiental, Argentina cuenta -a nivel nacional- con tres leyes: la Ley General del Ambiente (25.675), la de Acceso a la Información Pública Ambiental (25.831) y la Ley de Acceso a la Información Pública (27.275). La misma concibe al derecho de acceso a la información pública de manera amplia al abarcar la búsqueda, el acceso, la reutilización y distribución de toda la información generada o en custodia del Estado y extensible a quienes lleven adelante funciones públicas o reciban fondos públicos.

Entre las excepciones que justificarían la denegatoria contempla la información reservada, confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior; información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema bancario; información elaborada por asesores jurídicos que pudieran revelar estrategias de defensa; e información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.

El derecho a la información en práctica

La actividad extractiva de hidrocarburos se desarrolla en varios puntos de Argentina. Entre los emprendimientos más importantes, tanto en relación al impacto ambiental, como a la generación de empleo y volumen de extracción, está Vaca Muerta. Para conocer los impactos ambientales provocados por la explotación, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales –FARN- solicitó información a la compañía petrolera YPF, encargada del emprendimiento.

Ante las reiteradas negativas, FARN recurrió a los tribunales. El Juzgado de primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N°8 de Capital Federal consideró, en julio de 2019, que la actividad realizada por YPF reviste “interés público”. El fallo dispuso la validez, vigencia y preeminencia de la Ley de Acceso a Información Pública Ambiental, que no cuenta con ninguna cláusula que restrinja a la población el acceso a la información pública sobre actividades desarrolladas por las industrias y sus posibles impactos en la salud y el ambiente. Además señala que “El derecho de acceso a la información ambiental en particular, constituye a su vez uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la protección del medio ambiente, que abarca una triple dimensión: la participación, el acceso a la información pública en sí y la obligación de los estados de garantizar la plena vigencia de dicha accesibilidad”.

Respecto a la vigencia del Acuerdo de Escazú- destaca que “la República Argentina ha sido negociador y firmante²” y que “si bien el mismo no implica responsabilidad jurídica internacional, importa un precedente valioso para la formalización y profundización de los compromisos asumidos a nivel multilateral en relación al reconocimiento de este derecho fundamental, constituyéndose además como pauta interpretativa a tener en cuenta en lo que al derecho a la información ambiental se refiere”.

Sobre la responsabilidad de la empresa para brindar información determinó que “YPF es una empresa privada - constituida como sociedad anónima- que realiza una actividad comercial que ha sido declarada de interés público (...) a consecuencia de todo lo cual resulta evidente la integración de la misma dentro del Sector Público Nacional; resultando ser sin dudas un sujeto obligado a los efectos de la información ambiental”.

(In)conclusiones

En el presente estudio descriptivo exploratorio vemos como, pese al marco normativo y la jurisprudencia vigente, el Acceso a la Información pública ambiental puede verse menoscabado. En muchas ocasiones, frente a dilaciones o ausencia de respuesta, y frente a políticas erráticas y espasmódicas, ciudadanos y ciudadanas se ven obligados a recurrir a engorrosas y largas instancias judiciales para ejercer sus derechos. Si bien la jurisprudencia argentina apunta a garantizar el AIPA, y la legislación apunta a fortalecer y consolidar el derecho al AIPA, el tiempo que transcurre entre la solicitud y la resolución judicial hace que el derecho se vea resentido. Sin políticas proactivas desde el estado, el pleno goce y ejercicio del AIPA se ve amenazado. Si a ello sumamos que la presencia del tema en medios de comunicación es coyuntural y atada lo catastrófico y anecdótico,

el panorama se complejiza: corremos el riesgo que el derecho al acceso a la información pública ambiental sea desdibujado y solapado como un derecho de baja intensidad o una concesión que hacen quienes administran la información y la dejan caer con cuentagotas.

También puede ocurrir que el vacío de información sea completado por iniciativas particulares: quizás con las mejores intenciones (o no) oenegés, "especialistas" y comunicadores completan ese faltante con "su" visión. En pleno auge de relatos de posverdad, "fakenews" e infodemia, resulta peligroso que el Estado desatienda su obligación de proteger y promover el AIPA. Si la comunicación gubernamental no es clara, precisa y oportuna, quienes ejercen el derecho a estar informados buscarán en otros lugares la información. De ese modo corren el riesgo de "informarse" en sitios web de dudosa solvencia ética y profesional, o seguir las proclamas de operadores mediáticos y oenegés cuyos orígenes e intereses permanecen velados al conocimiento público.

Referencias

ONU (1972). Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo, Suecia el 16 de junio de 1972.

Márquez G. (2013), *Inundados, La comunicación ambiental en la Crisis*. Buenos Aires: El Escarabajo de oro.

García D., Priotto G (2009) *Aportes Políticos y Pedagógicos en la Construcción del Campo de la Educación Ambiental*. Buenos Aires: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Bibiloni H. (2008). *Ambiente y política. Una visión integradora para gestiones viables*. Buenos Aires: Ediciones RAP.

Klein N. (2015). *Esto lo cambia todo*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.

Orduna J. (2008) *Ecofascismo: Las internacionales ecologistas y las soberanías nacionales*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.

Galeano E. (1994) *Úselo y tírelo. El mundo del fin del milenio visto desde una ecología latinoamericana*. Buenos Aires: Planeta. Harari Y. (2014). *Sapiens, de animales a dioses*. Madrid: Debate.

Fallo Juzgado de primera instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N°8 de Capital Federal, Argentina (4 julio de 2019) Recuperado de

<https://farn.org.ar/archives/26940>

CEPAL (2018). Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Escazú, Costa Rica, 4 de marzo de 2018. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

Ley General del Ambiente (25.675), 6 de noviembre de 2002. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/>

Ley Acceso a la Información Pública Ambiental (25.831), 26 de noviembre de 2003. <http://www.saij.gob.ar/>

Ley de Acceso a la Información Pública (27.275) 14 de septiembre de 2016. <http://www.saij.gob.ar/>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Recuperado de Sentencia de 19 de septiembre de 2006. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Notas

¹ El "medioambiente" (o medio ambiente) surge por la omisión de una coma. En la Cumbre de la tierra de 1972, en el resumen o brief que se entrega a la prensa había un glosario con traducciones de algunas palabras clave. Así, para el vocablo inglés *environment* se mostraban la traducción al español: entorno, medio ambiente. La omisión de la coma entre medio y ambiente, dio lugar a medioambiente, un barbarismo redundante hoy ampliamente aceptado e incorporado al uso corriente, académico, judicial e institucional.

² Al momento de la resolución judicial, Argentina no había ratificado el Acuerdo de Escazú.