

Conflictos Ambientales y Relaciones Intergubernamentales: el Rol de la Defensoría del Pueblo en el caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo¹

I. Introducción

En América Latina la conflictividad social generada por la distribución y acceso al uso, manejo y/o control de los recursos naturales se presenta como un escenario común y creciente. La protección y el uso de los bienes naturales es fuente de tensiones y disputas ambientales. Este trabajo se enfoca en la forma en que los conflictos ambientales se canalizan, y por ende, en aquellas instituciones que tienen la capacidad para cumplir ese rol respondiendo a los conflictos como oportunidades para crear procesos de cambio social.

En ese sentido, una canalización efectiva y productiva requiere acompañar constructivamente la evolución del ciclo del conflicto ambiental, tomando en cuenta las relaciones intergubernamentales (RIG) que están en juego en casi todo conflicto ambiental. Los conflictos pueden ser procesados a través de distintos mecanismos: el litigio judicial, la protesta social, la sanción de políticas públicas, los referéndums o consultas públicas, procesos de diálogo, etc. (Gutiérrez, 2014).

Se propone “analizar el rol de la Defensoría del Pueblo (DP) en la canalización del conflicto de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) tomando en cuenta el ciclo de vida del conflicto ambiental y el tipo de RIG”.

El conflicto ambiental no es una estructura monolítica, por el contrario, está compuesto por diversas aristas sociales, políticas, económicas y ambientales que convergen en distintas etapas y ciclos. Se entiende al conflicto ambiental como una lucha compleja por la definición del problema ambiental que ocurre cuando existen demandas sociales por “derechos” y “servicios” insatisfechas que afectan la distribución y acceso al uso, manejo y/o control de los recursos naturales, los actores perciben que satisfacer los intereses de cada uno implica necesariamente que el otro no lo haga y actúan basándose

¹ Lic. Eliana Spadoni. Este trabajo forma parte del material elaborado para la tesis doctoral “Conflictos Ambientales y Relaciones Intergubernamentales: el rol de las Defensorías del Pueblo de Argentina y Perú”.

en estas incompatibilidades percibidas (Arce, 2014, Arrellano Yaguas, 2011, Hajer, 1995; Galtung, 2003).

Todo conflicto ambiental denota siempre un conflicto social. La discusión teórica sobre los conflictos sociales es extensa y muy prolífica, sin embargo, excede los objetivos de esta investigación. Será suficiente entonces con señalar que este cuerpo teórico tiende a consensuar en torno a tres puntos: 1) el conflicto contribuye a la transformación del orden social, 2) no ha existido una sociedad sin conflictos dado que toda comunidad humana genera desigualdades que se expresan y manifiestan en su contexto social y 3) el conflicto social se relaciona con las incompatibilidades percibidas en relación a la inequidad e ilegitimidad en la distribución de derechos (Simmel, 1967; Mellucci, 1999; Coser, 1961).

Por otro lado, se hace una distinción entre los conflictos ambientales de “demandas por servicios” y de “demandas por derechos” (Arce, 2014:52). Los primeros se manifiestan en disputas tanto por la distribución de los beneficios económicos como de los costos de los daños ambientales generados por uso del recurso natural, por ejemplo, contaminación de cuencas hídricas. Y los segundos involucran protestas para frenar proyectos, por ejemplo extractivos, que excluyen a las comunidades afectadas de los procesos de consulta y toma de decisión, y utilizan el discurso ambiental como estrategia para resistir la explotación de los mismos.

Para analizar los roles y acciones de la DP se parte de la revisión de la literatura de los conflictos ambientales, los estudios por la paz y la teoría de las relaciones intergubernamentales. El argumento central es que no se pueden estudiar los conflictos ambientales y el rol de la DP sin incluir dos variables fundamentales: el análisis de su ciclo de vida y las relaciones intergubernamentales. La primera puede desagregarse en cuatro etapas: temprana, manifestación, crisis y canalización. En cada una de estas la DP interviene asumiendo diferentes roles y acciones. Por otro lado, el estudio de las RIG ayuda a comprender los vínculos y relaciones presentes entre funcionarios de distintos niveles de gobierno frente al conflicto ambiental. Las RIG ambientales pueden ser de competencia, autonomía, colaboración y/o de indiferencia. En definitiva, tanto el ciclo de vida del conflicto ambiental como el tipo de RIG presente son centrales para entender el rol de la DP en los conflictos ambientales.

II. RIG y conflictos ambientales

La literatura que estudia a las DP se caracteriza por tener un enfoque jurídico enmarcado en la filosofía del derecho y en las características institucionales de las defensorías en la región latinoamericana (Constenla, 2007, 2010; Comisión Andina de Juristas, 2001). La Defensoría del Pueblo es una institución estatal autónoma que tiene como misión la protección y defensa de los derechos (reconoce el derecho ambiental como un derecho humano colectivo) y la supervisión de la administración pública. Su rol en los conflictos ambientales es relativamente nuevo y nace de la mano de la agenda de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en América Latina.

La DP es una institución independiente, versátil y flexible. Estas características le permite asumir distintos roles y acciones en cada una de las etapas del conflicto ambiental. En ese sentido, la DP desarrolla de manera constante dos roles, es “un fiscalizador y colaborador crítico” del estado y un “observador” del conflicto. Pero también, en algunos casos, puede convertirse en un “litigante” y/o un “mediador” del conflicto. Aún en un mismo país, la DP no siempre actúa del mismo modo, inclusive ante conflictos en torno a las mismas cuestiones (como el uso del agua o la producción minera).

En América Latina los estudios de los conflictos ambientales (Alimonda, 2008; Bebbington, 2011; Delamata, 2012, 2015; Gudynas et al, 1998; Gutiérrez, 2010, 2011, 2014; Harvey, 1996; Merlinsky, 2009, 2013; Pengue, 2008; Svampa, 2011) no han prestado suficiente atención a las relaciones intergubernamentales. Las investigaciones de las RIG se han llevado a cabo principalmente en Estados Unidos y Canadá (Harrison, 1996; Wright, 1997). En la región latinoamericana su estudio ha significado principalmente una emergente literatura sobre las relaciones intergubernamentales y la descentralización. Ésta se centra en la articulación entre distintos niveles de gobierno para resolver problemas de coordinación o en como los gobiernos subnacionales asumen distintas responsabilidades y niveles de poder en las negociaciones político-territoriales (Arretche, 2002; Escolar, 2009; Jordana, 2001; Souza, 2002).

Según Anderson (citado en Wright, 1997) las RIG pueden definirse como un conjunto de interacciones, expresadas en acciones y actitudes, que suceden entre todo tipo de unidades gubernamentales y niveles. Los estudios canadienses (Harrison y Fafard, 2000) para el análisis de las políticas ambientales han propuesto una tipología de relaciones intergubernamentales que están presentes alrededor de los temas ambientales en pugna. Éstas pueden ser de competencia, autonomía, colaboración y/o indiferencia. Cada una presupone algún tipo de equivalencia o incompatibilidad entre las políticas del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales. La “competencia”, indica cierta incompatibilidad entre las políticas de extracción y protección de los recursos naturales en los distintos niveles de gobierno. La “autonomía”, propone un modelo de independencia en donde los gobiernos subnacionales y/o el gobierno nacional actúa unilateralmente. En la “colaboración” hay un grado mínimo de coordinación entre los distintos niveles gubernamentales, y por último, “la indiferencia”, se refiere a un marcado patrón de inacción en el cual los gobiernos se ignoran mutuamente.

Las RIG son decisivas para comprender tanto las causas de los conflictos ambientales como las respuestas o reacciones de los funcionarios gubernamentales y de la DP frente a ellos. El estudio de las RIG puede explicar las diferencias existentes entre mismos o distintos niveles de gobierno alrededor de la implementación de un proyecto de alto impacto ambiental. Por ejemplo, el gobierno nacional puede impulsar el desarrollo de la minería en una región y el gobierno subnacional puede estar en desacuerdo con el impulso de ese eje productivo por sobre otro (la agricultura). Este desacuerdo puede traducirse en una acción de competencia que sumada a la emergencia de “demandas sociales” insatisfechas provoca una escalada del conflicto en cuestión. Las RIG pueden (junto con las demandas sociales) influir en el curso del conflicto, es decir, en las etapas del conflicto ambiental.

Es por eso que no alcanza, sólo, con el análisis de las RIG para comprender el rol de la DP en los conflictos ambientales, se necesita complementarlo con una mirada proveniente del campo de la paz e incorporar al análisis “el ciclo de vida del conflicto”. Mucho se ha escrito sobre la naturaleza del conflicto ambiental pero muy pocas investigaciones latinoamericanas han incorporado el estudio de la evolución del conflicto a esta perspectiva (Calderón et al, 2012). La mayoría de las investigaciones académicas que han hecho hincapié en las etapas y los roles existentes en los conflictos

proviene de las teorías de construcción de paz (Curle, 1994; Galtung, 2003; Lederach, 1999; Lund, 1996). Esta literatura reviste de importancia dado, que a partir de desagregar las etapas que atraviesa un conflicto ambiental, es posible identificar con mayor precisión la influencia que tienen las acciones de la DP en el ciclo de vida de un conflicto y viceversa.

Las fases que atraviesa un conflicto van desde la etapa temprana, manifestación y crisis hasta su canalización. La primera etapa, “temprana”, remite al momento en que el problema ambiental se formula, y aquel en donde las demandas sociales no impactan en la arena pública. En la segunda, “manifestación”, ya se pueden observar la concurrencia de factores que pueden entrar en colisión y contradicción, y emergen un conjunto de medidas contenciosas asumidas por alguno de los actores sociales involucrado en el conflicto. La tercera, “crisis” se refiere a un episodio específico del conflicto en el cual la dinámica de confrontación se expresa en una escalada de violencia, represión o enfrentamientos que involucra fuerzas de seguridad y muchas veces deriva en heridos y/o muertos. Y por último la cuarta, “canalización”, la constituyen las diversas formas institucionales existentes para procesar los conflictos.

Éstas pueden ir desde la vía administrativa, la procedimentalización de la justicia y/o hasta las coaliciones legislativas. La primera, esta compuesta por los mecanismos presentes en el poder ejecutivo, desde la creación de instituciones especializadas en gestión de conflictos, como una oficina o agencia gubernamental, hasta la aplicación o el uso de procesos administrativos presentes en la constitución, tales como: audiencias públicas, referéndums, consultas, etc. La segunda, justicia procedimental, busca que el conflicto descansa en una serie de procedimientos jurídicos que filtran y seleccionan las expectativas. Los jueces y abogados adquieren un papel relevante a la hora de regular estos procedimientos, por ejemplo, a partir de decidir quienes son los que participan en el proceso judicial (parte actora, *Amicus Curiae*², etc.) y que temas son los relevantes para el conflicto en discusión. La tercera, coalición legislativa, generalmente se constituye como un grupo promotor formado por funcionarios, representantes de ONGs, indígenas, líderes religiosos, investigadores, intelectuales, etc. que comparten las mismas creencias o percepciones en torno al conflicto en cuestión y poseen algún grado

² Amigo del tribunal. Es un instrumento del derecho procesal que habilita a que terceros ajenos a una disputa puedan ofrecer su opinión para la resolución del proceso judicial.

de coordinación para lograr un cambio en la normativa vigente o una nueva producción legislativa (Sabatier, 2007).

III. El conflicto de “demandas por servicios” de la Cuenca Matanza-Riachuelo

Las cuencas poseen numerosos servicios para las sociedades que van desde agua dulce para uso doméstico, agrícola y/o industrial, hasta un uso recreativo del paisaje natural. Estos servicios son de vital importancia ya que poblaciones enteras dependen de los mismos para subsistir. Los diversos usos de la tierra en una cuenca pueden condicionar la calidad de agua del río por los afluentes que producen (Bargiela e Iorio, 2013). Los costos de los daños ambientales por el uso y manejo de la cuenca y la existencia de “demandas sociales” insatisfechas por servicios que involucran la recomposición del bien natural, caracterizan el conflicto por la contaminación y degradación ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

En las últimas décadas una serie de obras y proyectos trataron de rescatar el río Matanza-Riachuelo de su situación de canal de aguas muertas y contaminación acuática. Durante la década de 1990 algunas de estas iniciativas lograron controlar las inundaciones en La Boca, Barracas y el Paseo Costero en la Vuelta de Rocha. La mayoría, sin embargo, consistieron en costosos planes y estudios que tuvieron ejecución apenas parcial. Otros entraron en la nómina de “fracasos famosos” como la iniciativa de “limpiar el Riachuelo en 1000 días” promovida por el gobierno del ex presidente Carlos Menem (1989-1999) y su secretaria de Medio Ambiente, María Julia Alsogaray, a través de la creación del Comité Ejecutor Matanza Riachuelo (luego se denominó Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y del Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo).

En 1998 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo por 250 millones de dólares (1059/ OC-AR) destinado al saneamiento de la franja costera del Río de la Plata y el Matanza-Riachuelo. Sin embargo, la crisis económica que sufrió la Argentina en el 2001 hizo desviar parte de estos fondos para la ejecución de planes sociales. Los partidos bonaerenses de la cuenca tenían en 2002 mayor nivel de desocupación que aquellos que no pertenecían a ella. En el plano del hábitat, ello se

tradijo en que la cuenca se convirtiese en la zona de mayor degradación socioambiental del sector bonaerense (Spadoni, 2013).

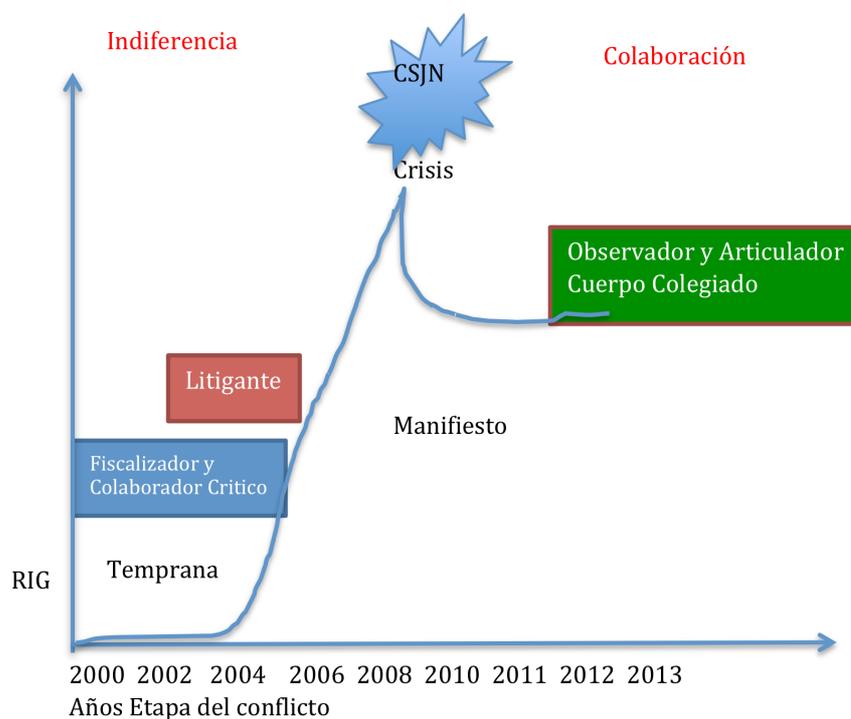
Lo cierto es que el conflicto de la CMR permaneció durante décadas invisibilizado, no sólo para las autoridades gubernamentales, sino también para la mayoría de la población metropolitana. Estas RIG de indiferencia junto con la larga permanencia del conflicto en su etapa temprana, producto no sólo de la inacción de los funcionarios, sino también del escaso impacto que “las demandas sociales por servicios” tuvieron hasta ese momento en la arena pública; provocaron que diversos actores desde abogados ambientales, ONGs, la DP hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) canalizarán el conflicto vía la procedimentalización judicial provocando que las RIG cambien hacia una colaboración interjurisdiccional.

A continuación se describen y cruzan las tres variables: los tipos de RIG, las principales etapas que atraviesa el conflicto de la CMR (Cuadro 1) y los diversos roles de la DP (Ilustración 1).

Cuadro 1. Evolución del estado del conflicto

Etapa del Conflicto	Descripción
Temprana (antes del 2000-2006)	<ul style="list-style-type: none"> -La DP junto con una coalición de ONGs, Universidades, etc. realizan dos informes sobre el diagnóstico socio ambiental de la cuenca, sin embargo no tienen un gran impacto en la opinión pública. -Los gobiernos subnacionales y nacional no realizan acciones y son indiferentes. -La agencia japonesa de cooperación internacional realiza un estudio epidemiológico en la cuenca que muestra altas concentraciones de plomo en sangre en los niños de Villa Inflamable, Dock Sud, Partido de Avellaneda.
Manifestación (2006-2008)	<ul style="list-style-type: none"> -Se inician acciones colectivas contenciosas a partir de presentaciones judiciales. -La Corte declara su competencia originaria en la causa “Mendoza”. -La DP se presenta como <i>Amicus Curiae</i> y luego como tercero en la causa. -La Corte convoca a cuatro audiencias públicas con los actores principales de la cuenca. -El gobierno nacional crea la ACUMAR, a cargo de la SAyDS.
Crisis (2008)	<ul style="list-style-type: none"> -La Corte dicta el fallo “Mendoza”.
Manifestación (2008-2013)	<ul style="list-style-type: none"> - Se encomienda al Juzgado Federal la implementación de la sentencia. -Se crea el Cuerpo Colegiado.

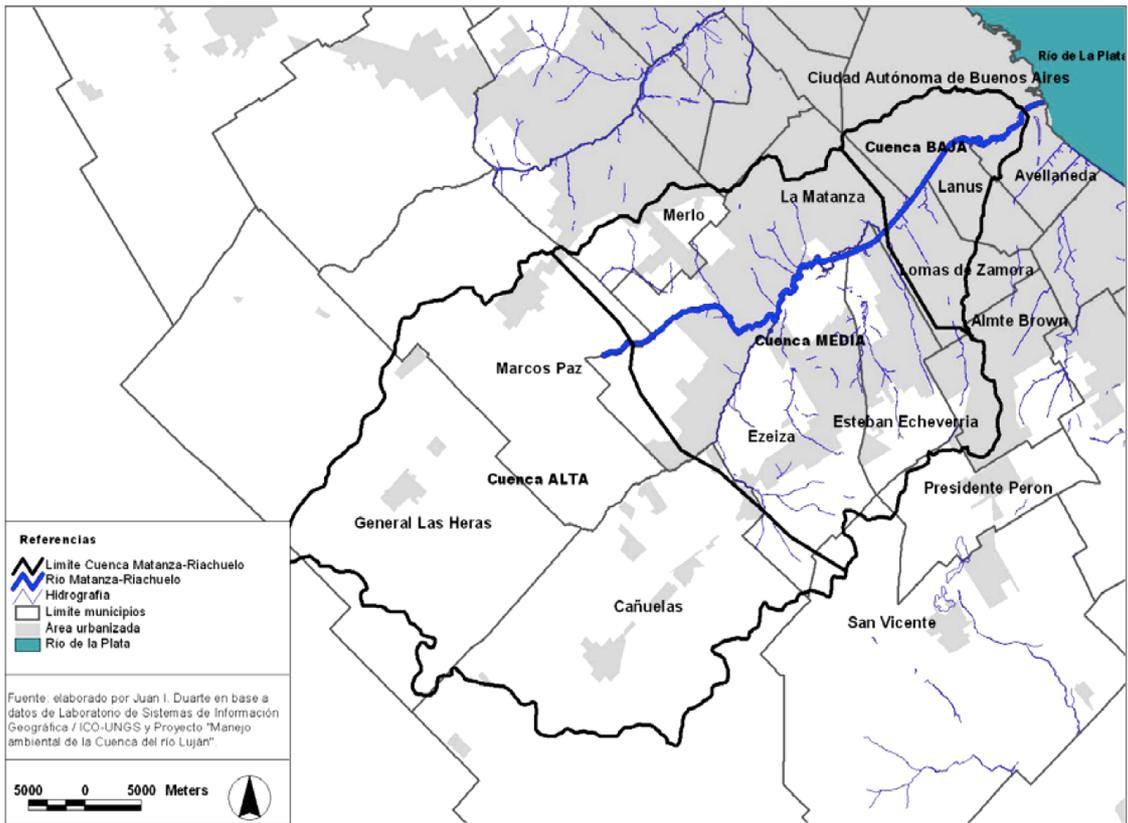
Ilustración 1. Etapas del conflicto, roles de la DP y tipos de RIG



III. i Características de la Cuenca Matanza-Riachuelo

La CMR tiene 60 mil km de largo y 2.240 km² de superficie. Ésta abarca la ciudad de Bs. As., y catorce municipios bonaerenses: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente. La cuenca se constituye así en un territorio que se extiende desde el borde de la llanura pampeana hasta el río de La Plata y que contiene al más denso núcleo urbano industrial del país con una población de más de 6 millones de habitantes.

Ilustración 2. Mapa Cuenca Matanza-Riachuelo. (Fuente: elaborado por Juan I. Duarte en base a datos de Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica, ICO – UNGS y Proyecto “Manejo Ambiental de la Cuenca del Río Luján”)



Uno de los contaminantes más destacados en la cuenca alta es la materia orgánica ya que recibe aportes de contaminación por los establecimientos de producción animal y agrícola. En esta parte alta de la cuenca el principal problema es el uso de agroquímicos, en particular, pesticidas que alcanzan las aguas del río. En la cuenca media y baja predominan los metales pesados (cromo, mercurio, cadmio, plomo y cinc) producto de la contaminación cloacal, industrial y difusa de basurales a cielo abierto. Éstos se han sedimentado en los lodos del lecho del río produciendo una alta concentración de metales e hidrocarburos. Además en una zona altamente inundable de la cuenca vive población vulnerable con necesidades básicas insatisfechas. Esta situación resulta preocupante dado que sus aguas drenan directamente en el Río de la Plata, que constituye la fuente de abastecimiento de agua potable de buena parte de la región metropolitana (Bargiela e Iorio, 2013:12; Estrada Oyuela, 2012).

A continuación se enumeran las principales causas de contaminación y degradación ambiental de la CMR:

- **Efluentes Industriales y el Polo Petroquímico Dock Sud.**

La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) detectó, a fines de 2012, alrededor de 25.686 establecimientos de los cuales se fiscalizaron 17.708. De éstos, 1.507 fueron declarados como agentes contaminantes, 1.271 presentaron programas de reconversión industrial (PRI), de los cuales sólo, 1.078 fueron aprobados por la autoridad de cuenca y se encuentran en ejecución. Según el Informe de Seguimiento realizado por el Cuerpo Colegiado (2013:13):

La contaminación de origen industrial constituye una de las principales fuentes contaminantes en la cuenca. Tanto los cursos de agua, como el aire y los suelos son afectados por efluentes sólidos, líquidos y gaseosos producidos por variadas industrias. Si bien se ha considerado que las galvanoplastías, frigoríficos y curtiembres son las que mayor impacto generan, se debe tener en cuenta a otras actividades que implican un elevado riesgo ambiental, como empresas generadoras de electricidad, refinerías de petróleo, de elaboración de combustibles nucleares, plantas de reciclado y recolección de desperdicios, textiles, químicas y fundiciones, entre otras.

El Polo Petroquímico Dock Sud se encuentra a 4 Kilómetros del centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el partido de Avellaneda. Éste se constituye en un gran conglomerado industrial que abarca 380 hectáreas y concentra alrededor de 42 empresas (refinerías de petróleo, industrias químicas y manufactureras). En la periferia se encuentra Villa Inflamable, en 2003 la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) alertó sobre las consecuencias en la salud de los habitantes de la zona. Los resultados de los estudios realizados por la JICA indicaron un alto riesgo sanitario debido a la presencia en la zona de 17 gases tóxicos (entre los que se encuentran benceno, tolueno, xileno y tetracloruro de carbono) y de metales pesados (mayormente plomo y cromo).

- Basurales a cielo abierto

En el primer trimestre del año 2011 la ACUMAR definió el total de basurales existentes en la Cuenca Matanza-Riachuelo en el momento cero “se fijó una línea base de 269 basurales, de los cuales se han reportado como erradicados 184 (68.40%) y por erradicar 85 (31.6%)” (FARN, 2013:7). Existen distintas causas para la formación de los mismos, que incluyen desde las descargas irregulares, la deficiencia en el servicio de recolección, la falta de concientización y de control, la excesiva generación de residuos y un modelo de gestión que incentiva la generación de residuos y desincentiva que los

distintos actores asuman sus responsabilidades como generadores (Cuerpo Colegiado, 2013).

- **Efluentes cloacales y alta concentración de población en situación de vulnerabilidad sanitaria.**

Alrededor de 500 mil personas viven en asentamientos y barrios informales en la cuenca (La Matanza, Lomas de Zamora, y la Ciudad Autónoma de Bs. As.) con un alto déficit de saneamiento cloacal. Alrededor del 57% no accede al servicio de cloacas produciéndose así una gran contaminación de suelo y agua por efluentes cloacales (Merlinsky, 2013). Además, según el Censo 2010 existe un creciente aumento de la población en la zona de alrededor del 11, 5% respecto de la década pasada producto de la crisis habitacional que sufre el área metropolitana y el aumento de los barrios informales.

La ausencia de redes cloacales y el tratamiento insuficiente de los efluentes captados por la red existente, redundan en el vertido de desechos cloacales a desagües pluviales, cuerpos de agua superficiales o pozos negros. Ello implica que se agrave la contaminación de cursos de agua cuya capacidad para depurar la carga orgánica que reciben se encuentra ampliamente superada (Cuerpo Colegiado, 2013: 34).

III.ii Colaborador Crítico e Informes especiales.

Hacia fines del 2002, La Asociación Vecinos de La Boca, realizó una presentación ante la Defensoría del Pueblo de La Nación y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires³ con motivo de los graves problemas de contaminación e inundación que sufrían los vecinos residentes en la zona lindera a la cuenca. Poco tiempo después, la Defensoría del Pueblo de la Nación recibió otra presentación, realizada por Maria del Carmen Brite, una residente de Villa Inflamable quien denunciaba que tres de sus hijos sufrían graves problemas de salud debido al alto grado de contaminación causado por el Polo Petroquímico Dock Sud. A estas denuncias se sumaron otras presentaciones realizadas ante la DP, por organizaciones no gubernamentales y/o ciudadanos en

³ La DP subnacional realizó un trabajo muy activo como fiscalizador y colaborador crítico, a partir de dar un seguimiento a la problemática de basurales a cielo abierto en la cuenca baja.

representación individual, respecto a situaciones y problemas puntuales relacionados a la problemática socio-ambiental de la CMR. Según un funcionario de la DP nacional:

El Riachuelo empezó con infinidad de casos inconexos; alguien que se quejaba desde el año 1994 hasta el 2002 que se decidió hacer el informe del Riachuelo...No es que el Riachuelo nunca fue tratado en la defensoría, nunca fue tratado con la visión de cuenca. Hasta ese año llegaban un montón de casos, una industria que contamina, el olor en el mismo lugar, el caso de mortandad de peces, un basural en algún lugar de la cuenca y una infinidad de casos aislados. Quejas de vecinos, en general desestructurada y que en algún momento alguien hizo la vinculación a un territorio, se pensó en un problema que tenía que ser abordado de manera integral con una visión de cuenca (Entrevista N.4 a funcionario DP, 2013).

Ante las constantes RIG de indiferencia, el Defensor del Pueblo de la Nación en su rol de fiscalizador y colaborador crítico, inició la actuación N° 9924/02, dando origen a una investigación con el objeto de movilizar a la opinión pública y a las autoridades gubernamentales. Se esperaba que la DP a partir de su intervención destrabará cuestiones que estaban latentes sobre los usos y el estado general del ecosistema de la cuenca (calidad del agua, del aire, situación de la población, entre otros). En palabras del ex Defensor del Pueblo, “el estado actual de la Cuenca Matanza-Riachuelo es el más claro ejemplo de la inacción de las autoridades públicas” (Presentación DP, CSJN, 2006:13).

En el año 2003, la DP nacional convocó a un reconocido grupo de organizaciones no gubernamentales⁴ y universidades⁵, y conjuntamente con la DP de la Ciudad de Buenos Aires elaboraron el primer informe especial *La Cuenca en crisis: Investigación sobre la contaminación en la Cuenca Rio Matanza-Riachuelo*. A este informe le siguió *el Informe Especial de Seguimiento del Caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo 2003-2005*⁶. A partir de esta investigación se dio lugar a un conjunto de recomendaciones

⁴ Asociación Vecinos de La Boca, Asociación Popular La Matanza, Centro de Estudios Legales y Sociales, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Ciudad, Fundación Metropolitana, Greenpace, Poder Ciudadano.

⁵ La Universidad Tecnológica Nacional (Facultad Regional Buenos Aires) y La Universidad Nacional de La Matanza.

⁶ Según Merlinsky (2009) este informe fue presentado estratégicamente en una conferencia de prensa, en el mismo momento que uno de los mayores conflictos ambientales del país, el conflicto ambiental por las papeleras en Gualaguaychu, estaba en primera plana de todos los diarios nacionales y se esperaba la visita del ex presidente Néstor Kirchner en la zona afectada.

desde la Defensoría del Pueblo plasmadas en diversas resoluciones⁷ entre las que se pueden destacar:

- La solicitud al Ministerio de Salud de la Nación para la realización de un relevamiento actualizado del impacto sobre la salud de los habitantes de la cuenca, en especial menores de edad, por la presencia de tóxicos ambientales,
- El pedido a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Nación para que lleve a cabo un relevamiento a los fines de poder contar con registros y estadísticas actualizadas sobre las industrias y empresas ubicadas en la cuenca,
- Y la necesidad que se establezca una Autoridad de Cuenca interjurisdiccional.

Pero como señalaba el ex Defensor del Pueblo, Eduardo Mondino:

Claramente que las recomendaciones efectuadas por la defensoría, las ONGs y las universidades fueron ignoradas, ya que no se realizó ninguna acción directa ni indirecta que permitiera mejorar la situación de la cuenca (Intervención del ex Defensor del Pueblo, Mondino, Eduardo, Audiencia Pública CMR 12/09/06).

III.iii El Tercero en la causa “Mendoza”

Paralelamente a los informes se diseñó una estrategia legal, la DP nacional se presentó en carácter de *Amicus Curiae* ante en el máximo tribunal de justicia de la Nación en el caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional s/ daños y perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental Río Matanza-Riachuelo⁸” (causa “Mendoza”). Ésta tuvo su origen en el activismo de un grupo de abogados ambientales que junto a profesionales que trabajaban en la CMR impulsaron la demanda⁹. Los actores demandantes se dividen en dos grupos. El primero lo constituyen personas que habitan en “Villa Inflamable” y sufren problemas de salud y el segundo, los vecinos afectados que se desempeñan como profesionales, médicos, psicólogos, odontólogos, enfermeros, en el Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la ciudad de Avellaneda, y que se domicilian, según se denuncia en autos, en Wilde, Avellaneda, Villa Domingo, y

⁷ Resoluciones N 31/2003, 112/2003, 43/2006, 44/2006, 46/2006, 47/2006 y 48/2006

⁸ Diecisiete personas (Mendoza y otros) iniciaron en instancia originaria de la Corte Suprema una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas, por los daños y perjuicios ocasionados por la contaminación de la cuenca del Río Matanza – Riachuelo.

⁹ FARN, FOPEA y Fundación Ciudad. 2014. Documental “La Vuelta al Río”. Disponible en www.lavueltaalrio.org

Capital Federal en el barrio de “La Boca” (CSJN, 2012:153). La Sra. Beatriz Mendoza trabajaba en la Unidad Sanitaria “San Martín de Porres”, ubicada dentro del Polo Petroquímico de Dock Sud, donde se realizaron los estudios tóxico ambientales a pedido de la SAyDS y con el apoyo de los técnicos de la JICA, que demostraron la contaminación de los habitantes (en especial de los niños) con plomo, benceno y tolueno, entre otros (ACIJ, 2012).

El 20 de junio del 2006 la CSJN declaró su competencia originaria en la causa¹⁰. Sin embargo desestimó el pedido del Defensor del Pueblo de la Nación para participar como *Amicus Curiae* por considerar que la petición había sido realizada prematuramente en la medida que esas peticiones solo se admiten con posterioridad al llamamiento de autos para sentencia (CSJN, 20/07/06, fs.182). La DP entonces se presentó nuevamente, ejerciendo su rol de litigante, en carácter de tercero y solicitó tomar intervención como parte en el proceso en conformidad con lo dispuesto en el art. 86 y en el art. 30¹¹ de la Ley General del Ambiente (Ley N 25.675). Además señaló que dirigía la demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las Municipalidades de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

En agosto del 2006 la Corte aceptó a la DP¹² y también a un grupo de organizaciones no gubernamentales (ONGs)¹³ como terceros¹⁴ en la causa e hizo lugar parcialmente a lo

¹⁰ La Corte no hizo lugar a la acumulación objetiva de pretensiones, declaró su competencia originaria con respecto a las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo y su incompetencia para conocer en instancia originaria con respecto a la demanda por el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales por considerar que no corresponde a la jurisdicción originaria y no es federal por razón de la materia (CSJN, 2012:151) Fallos: 326:2316.

¹¹ Dice el art. 30 “Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones gubernamentales de defensa ambiental conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional y el Estado Nacional, provincial o municipal”.

¹² Fallos: 329: 3445 (22).

¹³ Fallos: 329:3528 (24). Las ONGs se presentaron en carácter de tercero haciendo referencia al artículo 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y el artículo 30 de la ley general de Ambiente. La Corte desestimó la presentación de la Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y La Fundación Metropolitana por considerar que no se correspondía la causa con sus misiones institucionales. Aceptó como Terceros a: El Centro de Estudios Legales y Sociales, la Fundación Greenpeace, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales y la Asociación de Vecinos de La Boca, y más adelante aceptó la presentación hecha por la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos.

¹⁴ En un caso de interés público la figura del tercero no es ajeno al objeto del litigio, sino que éste es un bien de naturaleza colectiva que pone al tercero en la misma posición que los propios actores, o sea son

solicitado por la defensoría. Por un lado, rechazó la incorporación de los municipios como actores demandados en la causa por considerar que la DP no estaba legitimada para solicitar una modificación a las peticiones originales del juicio, y por el otro reconoció la legitimación procesal de la DP para la tutela del daño ambiental colectivo. Tal como lo expresó el ex Defensor del Pueblo, Mondino:

No participo en este juicio a nombre propio, sino en representación del sector de la población afectada (Intervención DP, Audiencia Pública CSJN, 12/09/06)...Señores Jueces: se han agotado los plazos de espera, y no pueden las autoridades públicas continuar omitiendo sus deberes de contralor, tanto en lo que hace al daño ambiental como así también respecto de su recomposición. Urge, en consecuencia, remediar las situaciones de flagrantes violaciones a los derechos humanos que padecen, en particular, los habitantes de la zona de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Defensoría del Pueblo, 2006:37).

Poco tiempo después, a partir de la alerta de la DP, la parte actora amplió la demanda y solicitó a la CSJN incluir a los municipios en el juicio.

Nosotros metimos también a los municipios en el juicio que no estaban en la demanda original. Cuando los pusimos en la demanda la Corte nos rechazó esa parte porque no estaban demandados por la parte actora. Pero la actora se dio cuenta de que convenía que estuvieran y entonces nos apoyó en ese pedido, y finalmente los municipios fueron demandados. O sea, los tuvimos que demandar, pero para que se beneficien. (Entrevista N. 6 a un funcionario de la DP, 2013).

La Corte exigió a través de un innovador proceso de audiencias públicas información a las 44 empresas demandadas y reclamó a las diferentes jurisdicciones de gobierno con competencia en la cuenca la elaboración de un plan integrado y progresivo para el saneamiento del territorio (Merlinsky, 2007). El ejecutivo respondió ante el pedido de la corte con la Ley N. 26.168 de creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo y con la Resolución N°8/2007 de ACUMAR donde se aprobó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) para la cuenca. Sin embargo la ACUMAR¹⁵, a diferencia de otros Comites de Cuenca, se creó exclusivamente en el ámbito de la Secretaría de Ambiente, y es un ente autárquico con facultades, poderes y

tan titulares de derechos como la parte actora (Napoli y Esain, 2004). Es decir, el tercero actúa en calidad de parte en el proceso.

¹⁵ La ACUMAR está conformada por cuatro integrantes por la Nación, dos por la provincia de Buenos Aires y dos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

competencias en materia ambiental que prevalecen sobre cualquier otra política o facultad concurrente en el ámbito de la cuenca.

Entre 2006 y 2007 se realizaron cuatro audiencias públicas para dar a conocer los avances en el saneamiento de la cuenca. En éstas se puso a consideración el plan de saneamiento y se le solicitó a un cuerpo de expertos de la Universidad de Buenos Aires (UBA) que se expida en un informe sobre la factibilidad del mismo.

El plan contiene serias falencias que debidamente han sido detalladas por los expertos de la Universidad de Buenos Aires con relación al desigual desarrollo en cuanto a metas se refiere, carencias de formulación en la faz operativa, ausencia de definiciones a corto, mediano y largo plazo de las acciones previstas, e inconsistencias numéricas presupuestarias y contables, entre otras (Intervención Dr. Kaplun, Audiencia Pública CSJN, 4/07/07)

El 8 de julio de 2008 la CSJN dictó el fallo “Beatriz Mendoza”¹⁶ exigiendo la recomposición del bien ambiental y el resarcimiento por daño colectivo en los términos que establece la Ley General del Ambiente (Ley 25.675, art. 28 y 30) por el cual responsabilizó y exigió acciones y resultados concretos al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en pos de recomponer el ambiente (Napoli y Espil Garcia, 2011). El fallo de 2008 evidenció la crisis del conflicto por el saneamiento de la cuenca y cambió las históricas RIG de indiferencia a partir de constreñir a los gobiernos a colaborar. La sentencia recayó entonces sobre el COFEMA, la ACUMAR, el gobierno nacional¹⁷ y los dos gobiernos subnacionales (Provincia de Bs. As y CABA)¹⁸ haciéndolos responsables por el cumplimiento del programa establecido en la resolución y el cumplimiento de tres objetivos:

¹⁶ Fallos: 331:1622. Esta jurisprudencia se caracteriza por un modelo decisional dialógico que posee derechos sociales fuertes, remedios moderados y en cuyo diseño intervienen los expertos, fuerzas sociales y mecanismos de monitoreo fuertes a las políticas públicas ejecutadas en las sentencias. En relación a las sentencias dialógicas en casos estructurales Rodríguez Garavito (2011) describe algunos rasgos comunes de este tipo de fallos:

- 1) Las sentencias son más abiertas, en el sentido que abren un proceso de discusión que orienta a las autoridades públicas a diseñar e implementar las políticas públicas necesarias para la protección de los derechos que han sido vulnerados.
- 2) La implementación de los fallos se logra gracias a la aplicación de mecanismos de seguimiento periódicos y públicos, a través de fomentar espacios deliberativos entre los actores en juego.
- 3) Se involucra un espectro más amplio de actores en el proceso de seguimiento.

¹⁷ Tiene jurisdicción en el territorio de la cuenca por tratarse de una vía navegable (ver 3.1).

¹⁸ El dominio de los recursos naturales corresponde a los estados provinciales (ver 3.1).

- 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca,
- 2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes,
- 3) la prevención de futuros daños.

A continuación en el Cuadro 2 se resumen los principales puntos de la sentencia de la CSJN.

Cuadro 2. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fuente: Merlinsky et al., 2014: 177-179)

La sentencia de la CSJN del 8 de Julio de 2008 incluye disposiciones en ocho materias: 1) Información Pública.- 2) Contaminación de origen industrial.- 3) Saneamiento de basurales.- 4) Limpieza de márgenes de río.- 5) Expansión de la red de agua potable.- 6) Desagües pluviales.- 7) Saneamiento cloacal.- 8) Plan Sanitario de emergencia.-

Además de contener una indicación prioritaria de acciones, se establecen plazos de cumplimiento en días hábiles, bajo apercibimiento de aplicar una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca. Estas son las disposiciones:

EN 30 DÍAS, organizar un sistema de información pública digital vía Internet para el público en general, que contenga todos los datos, informes, listados, costos, etc., actualizados de la cuenca, Plan y Programa.

EN 30 DÍAS, la realización de inspecciones a todas las empresas existentes en la cuenca Matanza-Riachuelo; la identificación de aquellas que se consideren agentes contaminantes, mediante el dictado de la resolución correspondiente; y en un plazo de 30 días contados a partir de esta última, la intimación a todas las empresas identificadas como agentes contaminantes que arrojan residuos, descargas, emisiones a la cuenca, para que presenten a la autoridad competente, el correspondiente plan de tratamiento.

EN 60 DÍAS, la consideración y decisión por parte de ACUMAR sobre la viabilidad y, en su caso, la aprobación del plan de tratamiento antes referido.

EN 180 DÍAS, la orden para las empresas de cesar en el vertido, emisión y disposición de sustancias contaminantes que impacten de un modo negativo en la cuenca.

También se ordena la presentación en forma pública, actualizada trimestralmente, del estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire de la cuenca.- La presentación del Proyecto de Reconversión Industrial y relocalización en el marco del Acta Acuerdo del Plan de Acción conjunta para la adecuación ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud.- La presentación en forma pública del estado de avance y estimación de plazos de las iniciativas previstas en el Convenio Marco Subprograma de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios - Saneamiento de la Cuenca, 1º etapa.

EN 6 MESES, la ejecución de las medidas necesarias para impedir que sigan volcando residuos en los basurales legales o clandestinos, que serán cerrados.

EN UN AÑO, la erradicación, limpieza y cierre de todos los basurales ilegales relevados por la ACUMAR.- Concretar el plan de Gestión Integral de los residuos Sólidos Urbanos presentado ante esta Corte, con particular énfasis en la construcción de los centros integrales GIRSU.

EN 90 DÍAS, realizar un mapa socio demográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo.- Determinar la población en situación de riesgo.- Elaborar un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua.- Especificar las medidas de vigilancia epidemiológica adoptadas en la zona de emergencia. A partir de ello, *EN 60 DIAS*, elaborar y poner en ejecución programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población de la cuenca.

Respecto de la tarea de expansión de la red de agua potable, deberá informarse públicamente de los planes de obras públicas de AYSA y ENOHS. Asimismo, exige informe sobre el plan de obras de desagües pluviales, el plan de ampliación de las obras cloacales a cargo de AYSA, Aguas y Saneamiento Argentinos, especialmente sobre la 1º etapa de la planta depuradora BERAZATEGUI y sus emisarios.- Todas estas informaciones, con particular énfasis en las obras que debían ser terminadas en 2007; en las obras actualmente en ejecución, y al inicio para el período 2008/ 2015. Para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos, la ACUMAR deberá adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles e informar al Juzgado Federal de ejecución, en un plazo de 90 días.

Fuente: causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)”. Fallo del 8 de Julio de 2008.

Las RIG cambiaron hacia relaciones de mayor colaboración, pero con una fuerte incidencia del poder judicial para ordenar la ejecución de políticas ambientales de saneamiento de la cuenca y un marcado rol centralizador del gobierno nacional a través de ACUMAR. Como menciona un miembro del Cuerpo Colegiado “La autoridad de la cuenca es un avance, más allá que no es un organismo interjurisdiccional sino un organismo colonizado por el estado nacional” (Entrevista N 5 a un miembro del Cuerpo Colegiado, 2014).

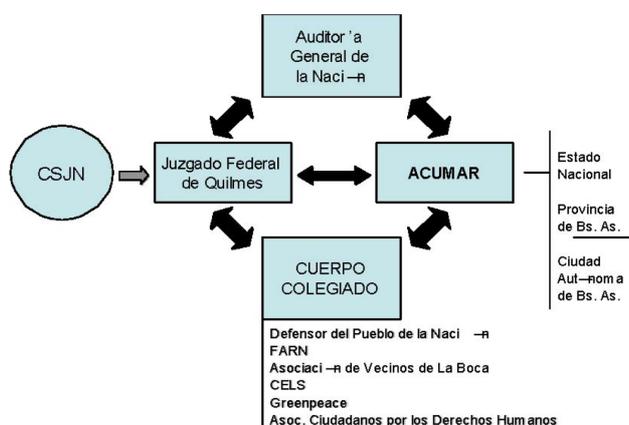
Además los catorce municipios de la cuenca fueron incluidos posteriormente en la demanda fruto del pedido realizado originalmente por la DP. Esta inclusión de los

gobiernos subnacionales también generó un cambio en las RIG ambientales. La coordinación interjurisdiccional benefició a los municipios a partir de la transferencia de fondos desde la ACUMAR para fortalecer las áreas dedicadas al medioambiente. Algunos mejoraron en recursos humanos, otros no tanto, pero en general fue un quinquenio de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental para el nivel municipal.

III.iii El Cuerpo Colegiado

A partir del juicio, el entramado jurídico y político institucional que se formuló para la ejecución y seguimiento de la causa fue, como se observa en el gráfico 1, de “naturaleza mixto” (Cafferatta, 2008) o una micro institucionalidad¹⁹ (Lorenzetti, 2008).

Gráfico 1. Micro Institucionalidad “Causa Mendoza” (Fuente: Nápoli y García Espil, 2011:184)



Se encomendó al Juzgado Federal en primera instancia de Quilmes, presidido por el ex Juez Armella, realizar el seguimiento de las acciones de la causa, y a la Auditoría General de la Nación (AGN) se le otorgó el rol de control de la ejecución presupuestaria. Además se creó la figura del Cuerpo Colegiado un modelo participativo

¹⁹ Para solucionar el problema de las garantías de implementación puede diseñarse una microinstitucionalidad de esta manera se crea una institucionalidad que aumenta la información disponible, mejora los procesos de toma de decisiones, y aumenta el control social sobre el ritmo de ejecución de la sentencia (Lorenzetti, 2008).

para el seguimiento de la causa a cargo de la Defensoría del Pueblo. Como mencionaba un representante de la DP nacional,

Nosotros por mandato de la Corte tenemos que controlar la ejecución de la sentencia...Desde el punto de vista de la participación, es brillante lo que hizo la Corte porque nos devolvió el guante de una manera tan elegante, porque bueno, nosotros estábamos contentos de haber hecho este trabajo todos juntos y haber podido instalar el tema, y creíamos que llegábamos hasta ahí, sin embargo en el escrito... La Corte, un poco conoce este proceso social como se viene dando y nosotros en el escrito de demanda que presentó la defensoría hicimos un acápite que está especialmente dedicado a alertar sobre los riesgos de la ejecución de esta sentencia, como de muchas sentencias ambientales. Entonces ahí le pusimos el alerta amarillo de que pensara, en caso de salir esta sentencia (nos re-contrá adelantos, con mucha osadía... pero bueno creo que fue muy bueno...) que pensarán, como se iba a llevar adelante, porque esto no era ejecutar un pagaré... es algo que decíamos siempre a nivel doctrinario, teórico, pero en este caso, el tema ambiental es complicadísimo, mucho más en este caso como el de Matanza, así que ese es otro punto que creo que la acertamos... en el sentido de marcar el alerta, lástima que después nos dijeron: “bueno, ahora encárguense ustedes y a trabajar” (Entrevista N. 6 funcionario de la DP, 2013).

El Cuerpo Colegiado se conformó en el ámbito de la DP, quién tiene a su cargo la Secretaría ejecutiva, y lo integran las organizaciones no gubernamentales²⁰ aceptadas como terceros en la causa Mendoza. Sus funciones son: cumplir con los mandatos establecidos por la CSJN, ejercer y promover la participación ciudadana en el control del cumplimiento, impulsar acciones para controlar el Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, establecer mecanismos para la recepción de sugerencias de la ciudadanía, formular recomendaciones ante la ACUMAR y las autoridades competentes y cumplir las misiones que en el curso de la ejecución de la sentencia dicte el Juez de la causa. Sin embargo, estas funciones generaron algunos cuestionamientos entre los miembros del Cuerpo:

La Corte es contradictoria en sí misma, si vos lees el fallo dice, el Cuerpo Colegiado tiene la finalidad de promocionar la participación ciudadana. Pero después te llaman a las audiencias y te preguntan qué está pasando en la causa, no te están preguntando cuánta gente participa (Entrevista N. 5 a un miembro del Cuerpo Colegiado, 2014).

²⁰ Fundación Ambiente y Recursos Naturales, el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Asociación de Vecinos de la Boca, la Fundación Greenpeace Argentina y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos.

La DP en el Cuerpo Colegiado cumple dos roles, es un observador de las políticas que lleva adelante la ACUMAR y un articulador de las demandas sociales a través de la participación ciudadana. Las acciones del Cuerpo Colegiado, como observador, se focalizan en (Spadoni, 2013):

- Mejorar el acceso a la información: a través de la generación y difusión de información en seminarios, boletines, presentaciones, escritos y publicaciones.
- Proponer metodologías y sistemas innovadores para mejorar la gestión ambiental de la cuenca. Por ejemplo, se propuso un “Protocolo para la conformación y el funcionamiento de las mesas de trabajo para la relocalización de villas y asentamientos informales”.
- Monitorear la sentencia de la Corte: realizar observaciones a las medidas propuestas a través de la participación en las audiencias públicas y reuniones con funcionarios de ACUMAR, del juzgado de Quilmes, etc. Por ejemplo, se evaluó el “Plan Director de infraestructura de servicios para la cuenca alta”.

En términos de articulación de la participación ciudadana, el rol de la DP ha sido muy importante, a partir de realizar encuentros con vecinos y asociaciones barriales de los municipios de la cuenca, reuniones y recorridas por las zonas más afectadas, y el seguimiento de los reclamos por las relocalizaciones. Como reconoció un referente de una ONG de derechos,

En Villa Inflamable es muy claro, no hay nadie institucional articulado con los vecinos. Si, luego vino la Defensoría del Pueblo y entonces recién se construyó una especie de sentido comunitario sobre el tema y de participación. Si no hubiera ocurrido eso, todo el proceso hubiese seguido sin articulación ciudadana, o en todo caso cuando llegaron los momentos críticos hubieran volado por el aire en forma anárquica. Los vecinos, a partir de sus conocimientos empezaron a articular e ir a la Defensoría del Pueblo, o reclamar al municipio, recorrer la senda judicial, y así empezar a articular sus distintos reclamos de manera más orgánica y con mayor conciencia de las alternativas (Entrevista N.7 a un representante de una ONG, 2014).

La DP en su rol de articulador dentro del Cuerpo Colegiado consensua²¹ estrategias de incidencia colectiva²², y define roles y expectativas de cada uno de los miembros, ya

²¹ En el art. Sexto del Reglamento para el Funcionamiento del Cuerpo Colegiado dice: “El Cuerpo Colegiado adoptará sus decisiones por consenso, para lo cual las partes integrantes comprometerán sus

que la experiencia de cada actor con su entorno difiere en cada caso y se modifica con sus redes de alianza e intereses sobre las preocupaciones ambientales. Además negocia la visión de la naturaleza, es decir, los límites a la medioambientalización del tema. Los miembros se reúnen una vez por semana para diseñar la agenda de trabajo.

Se adoptan posiciones respecto de los temas principales, se va tratando de que esas posiciones de debatan y se traten de sostener a niveles decisionales de expediente o a nivel público... Sí, pero hay un reglamento que se existe desde el inicio y todas las decisiones se toman por consenso (Entrevista N.5 a un miembro del Cuerpo Colegiado, 2014).

La implementación de la sentencia desata oportunidades y desafíos para la política ambiental de la cuenca y para el rol de la DP. La política distributiva implementada ha sido principalmente reactiva. Es decir, se ha actuado en términos de respuesta institucional a las resoluciones, o mandatos que la Corte Suprema de Justicia ha solicitado (Merlinsky et al, 2014). Las RIG de colaboración se han dado en el marco de una fuerte centralización tanto desde el poder judicial como del ejecutivo.

Hoy actúa con un paradigma de una unilateralidad jurídica habitual que es dar órdenes, a esas ordenes dictarles tareas...Este proceso judicial no tuvo contrapartes. Tenía un juez omnipotente, omnipresente, omniterritorial (Entrevista N.5 a un miembro del Cuerpo Colegiado, 2014).

En 2012 un escándalo de corrupción recayó sobre el ex Juez Armella, considerado por muchos como “el rey de la cuenca”²³. Diferentes denuncias por contrataciones irregulares realizadas para llevar adelante el plan de saneamiento ambiental generaron un cuestionamiento a la figura del juez de primera instancia. Una denuncia

mejores esfuerzos. En caso de no arribarse a decisiones por consenso, las partes podrán elaborar dictámenes de disidencia”.

²² Por ejemplo, a principio de 2012 el Cuerpo Colegiado presentó una acción de amparo para la preservación de los Bañados de Rocha contra el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, la ACUMAR y la Municipalidad de Esteban Echeverría solicitando “el cese inmediato de las actividades generadoras de daño ambiental hasta tanto las autoridades públicas demandadas formulen e implementen un plan que contenga las medidas necesarias para brindar protección efectiva al mencionado humedal”.

²³ En la Resolución del 7 de Agosto de 2012 emitida por el juzgado federal de Quilmes, el ex Juez explicaba la forma en interpretaba su rol. “Los casos ambientales requieren de una actividad jurisdiccional extraordinaria cuyo marco normativo descansa en la aludida norma (Art.32 de la ley 25.676) pero que se ve acentuada en la práctica por la propia naturaleza del conflicto socio ambiental...en ese contexto, un esquema clásico de la actividad jurisdiccional no respondería a la solución pragmática de los conflictos ambientales. El derecho ambiental requiere, por tanto, un activismo jurisdiccional amplio, menos formalista, con miras a la prevención y la recomposición del daño ambiental” (Resolución CSJN, 2012).

periodística²⁴ y varios informes de la Auditoría General de la Nación²⁵ hicieron referencia a obras realizadas por la ACUMAR, AySA y CEAMSE bajo la figura de la contratación directa, en vez de licitación pública, siendo beneficiarias algunas empresas vinculadas al entorno familiar del magistrado. El juez fue removido por la Corte y en diciembre de 2012 se designaron nuevos magistrados a cargo de la ejecución de la sentencia, esta vez dividiéndose las tareas entre dos jueces (Merlinsky et al, 2014: 183).

IV. Conclusiones

Durante décadas la degradación ambiental de la cuenca fue ignorada, tanto por el gobierno nacional como por los gobiernos provinciales. Se cumplen más de diez años, desde el primer informe especial realizado por la DP y las organizaciones no gubernamentales, hoy el problema de la CMR no es un problema desatendido. El rol de la DP en el conflicto de la CMR ha sido de vital importancia para visualizar los problemas e impactos socio ambientales que sufre la cuenca y sus habitantes.

Ante los patrones de inacción voluntaria y RIG de indiferencia, la DP actuó de manera constante ejerciendo dos roles, el de un fiscalizador y colaborador crítico y el de observador. El primero, a partir de convocar a una coalición de actores (ONG's, Universidades y la DP subnacional de la Ciudad de Buenos Aires) que investigó y generó una serie de informes sobre el estado socio ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Y el segundo, a través del Cuerpo Colegiado, una figura innovadora para dar seguimiento a la sentencia a partir de la presentación de escritos a la Corte, informes especiales, etc.

Por otro lado, el rol de la DP varió a partir que el conflicto se manifestó en los tribunales bajo el paraguas de la causa “Mendoza”. La DP se sumó como litigante, y haciendo uso de la legitimación procesal se presentó como *Amicus Curiae* en nombre de la protección del ambiente. La Corte la reconoció pero como una parte más, un tercero en la causa. Además la Corte le otorgó un nuevo rol se convirtió en un “articulador de

²⁴ Página 12, Verbisky, Horacio. 2012. Nieblas del Riachuelo. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html>

²⁵ AGN. 2012. Verificación de fondos y la ejecución presupuestaria destinadas al Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Disponible en: <http://www.agn.gov.ar/informes/verificacion-de-fondos-y-la-ejecucion-presupuestaria-destinadas-al-plan>

las demandas sociales” tanto de los vecinos afectados por la implementación del fallo como de los miembros del Cuerpo Colegiado

A partir de la sentencia de la CSJN, las RIG cambiaron, hacia una mayor colaboración fuertemente centralizada por la primacía de la Nación y la SAyDS en la gestión de la ACUMAR y el accionar “unilateral” del Juez a cargo. Sin embargo, hubo un cambio de RIG impulsado principalmente por la intervención de la DP, “la articulación coordinada” desde el gobierno nacional con los municipios subnacionales de la cuenca. Éstos habían sido olvidados durante décadas, no existían áreas ni dependencias a cargo de los problemas ambientales en sus territorios. La sentencia y el cambio de las RIG los benefició fortaleciéndolos a partir de transferencias económicas y recursos humanos. Los municipios formaron así sus estructuras institucionales y desarrollaron políticas ambientales subnacionales en territorios históricamente relegados por las prioridades nacionales.

El tipo de canalización fue de “Justicia Procedimental”, impulsada por el fallo de la Corte y el rol que ejerció la DP. La sentencia abrió todo un nuevo proceso de alta complejidad para compatibilizar metas sociales y ambientales en su ejecución. El conflicto evolucionó hacia un escenario manifiesto y con potenciales crisis producto de la proliferación de conflictos territoriales que salieron a la luz. Sí como se ha señalado la implementación de políticas desata oportunidades, expectativas, poderes e intereses en juego, el fallo “Mendoza” generó que los conflictos alrededor de las relocalizaciones y el derecho a una vivienda digna afloren en el territorio.

La DP puede a partir de este conflicto, desarrollar un antecedente participativo e inclusivo con el foco en la protección de derechos para la ejecución de sentencias en el marco de conflictos ambientales de demandas por servicios.

V. Bibliografía

Alimonda, Héctor.(Ed). 2006. *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO,. Pp. 1-39, 195-212. Disponible en:<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hali/hali.html>.

Arce, Moisés. 2014. *Resource extraction and protest in Peru*. University of Pittsburgh Press.

Arellano Yaguas, Javier. 2011 *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima. IEP, PUCP, Universidad Antonio Ruíz de Montoya.

Arretche, Marta. 2002. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, pp. 431 a 458.

Bargiela, Martha e Iorio, Graciela. 2013. La calidad del agua del río Matanza Riachuelo. En Informe Especial El Saneamiento del Riachuelo. Revista Ciencia Hoy. Volumen 22. Número 132.

Bebbington, Anthony (Ed.) 2011. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de las transformaciones territoriales*. 2da edición. Instituto de Estudios Peruanos y Centro Peruano de Estudios Sociales. Lima.

Bebbington. Anthony (Ed.) 2013. *Industrias Extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. IEP, CEPES, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima.

Cafferatta, Néstor. 2008. Sentencia Colectiva Ambiental en el Caso Riachuelo, Revista de Derecho Ambiental del Instituto El Derecho por un Planeta Verde / Editorial Abeledo- Perrot.- Newsletter.

Calderón, Fernando. (Coord.) 2012. *La protesta social en América Latina*. Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires.

Comisión Andina de Juristas. (2001). *Defensorías del Pueblo en la Región Andina: experiencias comparadas*. Lima.

Constenla, Carlos. R. 2007. La protección del ambiente y el Defensor del Pueblo, Programa de Conferencias, Cursos y Seminarios, Defensoría del Pueblo de la ciudad de Neuquén, Neuquén 2008, cuaderno num. 2, p. 158.. 6/2007, Id Infojus: DACF110164.

Constenla, Carlos. R. 2010. *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*. Editorial Zavalia

Coser, Lewis. 1961. *Las funciones del conflicto social*. FCE. México.

Curle, Adam. 1994. El campo y los dilemas de los estudios por la paz. Centro de Investigación por la paz “Gernika Googoratz”.

Delamata, Gabriela. 2012. Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho al ambiente de sustentabilidad fuerte en el sector extractivista megaminero, *Dossier 3 Ecología Política y Ciencias Sociales, Revista de la Carrera de Sociología Entramados y Perspectivas*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Delamata, Gabriela. 2015. From International Legality to Local Struggle: How and Why Human Rights Matter to Social Movement in Argentinean Democracy. En Bringel, Breno and Domingues, Jose Mauricio (Ed.). *Global Modernity and Social Contestation*. STAGE Publications LTD (en prensa).

Escolar, Marcelo. 2009. Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales. Argentina en perspectiva comparada. PNUD.

Estrada Oyuela, Raúl. A (Ed.). 2012. *La Corte ordenó recomponer el Riachuelo*. Asociación Vecinos de la Boca. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Galtung, Johan. 2003. *Conflict transformation by peaceful means*. Trascend Manual, United Nations Disaster Management training programme.

Gudynas Eduardo y Santandreu, Alain. 1998. *Ciudadanía en movimiento. Participación ciudadana y conflictos ambientales*. CLAES, FESUR y Ediciones Trilce, Montevideo.

Gutiérrez, Ricardo A. 2010. "Theory and praxis of environmental rights in Argentina". Prepared for delivery at the 2010 Congress of the Latin American Studies Association. Toronto. Canada. October 6-9, 2010.

Gutiérrez, Ricardo A. 2011. Gobierno local y cuestiones metropolitanas; políticas ambientales en los municipios bonaerenses de la región metropolitana de Buenos Aires. En Idiart, A. Ed. *Estado Benefactor y Políticas Sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Págs. 121-144. Editorial Biblos.

Gutiérrez, Ricardo A. 2014. "Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina". *Primeras Jornadas de Investigación en Política y Gobierno*, San Martín, Argentina: UNSAM, 1-37.

Gutiérrez, Ricardo. A. & Almeida, G. 2011. Global production, local protest, and environmental foreign policy. Argentina and the Uruguay river pulp mill projects. En R. Thakur & J. Heine (Eds.), *The dark side of globalization* (pp. 229–248). Tokio: United Nations University Press

Harrison, Kathryn. 1996. *Passing the Buck: Federalism and Canadian Environmental Policy*. Vancouver, BC, CAN: UBC Press.

Harrison, Kathryn. and Fafard, Patrick. C. 2000. *Managing the environmental union: intergovernmental relations and environmental policy in Canada*. School of Policy Studies, Queen's University.

Harvey, David. 1996. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.

Hajer, Maarten. A. 1995. *The politics of environmental discourse*. Oxford. Clarendon Press.

Jordana, Jacint. 2001. Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. *DOCUMENTOS DE TRABAJO PROYECTO CONJUNTO INDES-UNION EUROPEA*. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE.

Lederach, John Paul. 1999. *El pequeño libro de Transformación de conflictos*. Good Books, Intercourse, Bogota.

Lorenzetti, Ricardo. 2008. *Teoría del derecho ambiental*, Buenos Aires, Editorial La Ley.

Lund, Michael. 1996. *Preventive violent conflicts. A strategy for preventive diplomacy*. USIP Press Books.

Melucci, Alberto. 1999. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México.

Merlinsky, Gabriela. 2007. Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires, en Solari Vicente, A. y Cruz Santacroce, A. (compiladores). *Sociedad Civil y Desarrollo Local*. International Society for the Third Sector Research. Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo; Editorial Porrúa.

Merlinsky, Gabriela. 2009. *Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina. Dos estudios de caso en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo*. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales-UBA y Escuela Doctoral en Ciencias Sociales, especialidad geografía, Universidad Paris VIII (mimeo).

Merlinsky, Gabriela. 2013. *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Merlinsky, Gabriela. Ed. 2013. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Fundación CICCUS.

Merlinsky, Gabriela; Montera, Carolina; Spadoni, Eliana y Tobias, Melina. 2014. La causa Beatriz Mendoza: política ambiental y derechos en tensión, en *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, Laura Pautassi (coord.) Editorial Biblos.

Napoli, Andrés y Esain, Jose. 2004. Habemus Sentencia. *Revista de Derecho Ambiental Lexis Nexis* número 0, p. 169, Buenos Aires.

Napoli, Andrés y García Espil, Javier. 2011. Riachuelo: Hacer hoy pensando en la Cuenca del mañana. Informe Ambiental FARN.

Pengue, Walter. (Comp.). 2008. *La apropiación y el saqueo de la naturaleza: conflictos ecológicos distributivos en la Argentina del Bicentenario*. Lugar Editorial, Buenos Aires.

Simmel, Georg. 1967. *Conflict and the web of group affiliations*. The Free Press. NewYork.

Sabatier, Paul. A. (Ed.). 2010. *Teoría del proceso de las políticas públicas*. Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Spadoni, Eliana. 2013. El Rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo. *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo v. XVI, n. 2 n p. 47-62 n abr.-jun.

Svampa, Maristella. 2011. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Editorial Taurus.

Wright, Deil. 1997. *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica, México.

Informes y documentos relevados

ACIJ y Junta Vecinal de Villa Inflamable. 2012. Villa Inflamable: Donde comenzó el caso “Mendoza” los derechos siguen esperando. Buenos Aires.

ACUMAR. 2012. Memoria de Gestión 2011. Disponible en: http://www.acumar.gov.ar/sec_libromemoria.php

Auditoría General de la Nación. 2012. Verificación de fondos y la ejecución presupuestaria destinadas al Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Disponible en: <http://www.agn.gov.ar/informes/verificacion-de-fondos-y-la-ejecucion-presupuestaria-destinadas-al-plan>

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2006. M. 1569. XL. originario autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2006-2007. Transcripciones Audiencias Públicas.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2008. Sentencia en la causa ‘Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo). Fallos: 331:1622. Fallos: 329:3528 (24). Fallos: 329: 3445 (22). Fallos: 326:2316.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2012. Secretaría de Jurisprudencia. Derecho Ambiental. 1 Edición. Buenos Aires.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2012. Resolución 7/08 Juzgado Federal de Quilmes.

Cuerpo Colegiado. 2008. Reglamento para el Funcionamiento del Cuerpo Colegiado ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su sentencia M 1569 XL.

Cuerpo Colegiado. 2013. Caso Matanza Riachuelo: bases para un adecuado cumplimiento del fallo de la CSJN Informe Especial.

Defensoría del Pueblo de la Nación. 2003. La Cuenca en crisis. Primer Informe Especial sobre la cuenca Matanza Riachuelo. Disponible en: <http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo.pdf>

Defensoría del Pueblo de la Nación. 2006. Informe Especial de Seguimiento sobre la Cuenca Matanza Riachuelo 2003-2005. Disponible en: [www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/informe_riachuelo2003"2005.pdf](http://www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/informe_riachuelo2003)

Defensoría del Pueblo de la Nación. Resoluciones N 31/2003, 112/2003, 43/2006, 44/2006, 46/2006, 47/2006 y 48/2006.

Defensoría del Pueblo de la Nación. 2006. Demanda presentada a la CSJN.

Defensoría del Pueblo de la Nación. 2010-2011. Boletín de Novedades Cuenca Matanza Riachuelo.

FARN, FOPEA y Fundación Ciudad. 2014. Documental “La Vuelta al Río”. Disponible en www.lavueltaalrio.org

Fuentes Periodísticas

Página 12, Verbitsky, Horacio. 2012. “Nieblas del Riachuelo”. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html>