

VIII. En busca de soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo¹

I. INTRODUCCIÓN

El 8 de julio de 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) dictó una sentencia trascendente en la búsqueda de soluciones para revertir el grave deterioro ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo y mejorar la calidad de vida de los millones de personas que habitan en su territorio.² Se trata de la cuenca hídrica más contaminada del país y una de las zonas urbanas más degradadas, tanto en términos ambientales como sociales. Está situada en el cordón industrial del área metropolitana de Buenos Aires, posee una extensión de 65 km que cubre una superficie de 2.240 km² –atraviesa 14 municipios bonaerenses y parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)– y su población alcanza los cinco millones de habitantes, un alto porcentaje de los cuales vive en villas o asentamientos precarios, carece de servicios básicos de saneamiento y registra necesidades básicas insatisfechas.³

1 Este capítulo fue elaborado por Carolina Fairstein, integrante del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del CELS, y Diego Morales, director del Área de Litigio y Defensa Legal del CELS. Los autores agradecen especialmente la colaboración de Leandro García Silva, Andrés Nápoli, Cristina Maiztegui y la Asociación Vecinos de La Boca.

2 CSJN, causa M. n° 1.569, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo), Sentencia del 8 de julio de 2008.

3 Resumen Ejecutivo del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, 6 de agosto de 2006. Anexo II, Resolución ACUMAR 8/2007, publicada en el Boletín Oficial del 22 de enero de 2008. De allí surge que, según datos del censo 2001 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la población de la cuenca era de aproximadamente 3,5 millones de habitantes y se estimaba que para el año 2008 alcanzaría los 5 millones. En el mismo documento se indica que: “la cuenca se caracteriza por su alto porcentaje de población sin servicios de saneamiento, agravado por un importante porcentaje de la población que se encuentra con necesidades básicas insatisfechas”. Por su parte, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires informa que el territorio de la ciudad

La contaminación se produce por la alta densidad de industrias que vierten desechos en cantidades desmedidas, la mayoría de las veces sin permiso –o con permisos que no han tenido en cuenta la capacidad receptora de los ríos–, y por el vuelco de efluentes de origen cloacal sin tratamiento previo, debido a la falta de redes.⁴ También se debe a los residuos sólidos domiciliarios, cuya disposición final no se realiza de manera adecuada, ya sea por la existencia de basurales a cielo abierto o por la insuficiente red de recolección y transporte ofrecida por los municipios.⁵

Por otro lado, como consecuencia de las bajas cotas del terreno, la insuficiencia de desagües pluviales y una urbanización no planificada que ocupó áreas de drenaje natural, en la cuenca se registran frecuentes inundaciones que producen pérdidas y daños considerables.

Los que viven sobre la cuenca, en especial en las zonas más próximas a los márgenes de los ríos y arroyos afluentes, o cerca de los polos industriales más contaminantes, están expuestos y sufren múltiples enfermedades de origen ambiental.⁶ La contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo afecta en forma di-

incluido en la cuenca es en el que “se concentran la mayor cantidad de villas y asentamientos”, cuya población supera las 50.000 personas. Para más información véase: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/jef_gabinete/riachuelo/ac.php?menu_id=24177>.

- 4 El 55% de la población de la cuenca carece de servicios cloacales. Esto implica que 368.000 m³ cloacales son arrojados diariamente al río, de los cuales sólo el 5% recibe tratamiento previo. Además, la alta proporción de pozos ciegos y cámaras sépticas que descargan en las napas afectan los recursos hídricos subterráneos.
- 5 El manejo del sistema de residuos sólidos urbanos es ineficiente, fundamentalmente en lo que respecta a los rellenos sanitarios realizados por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) y a la proliferación de más de 100 basurales clandestinos a cielo abierto próximos a la cuenca, donde se vuelcan todo tipo de desechos sin ningún tipo de control de las autoridades. La magnitud del deterioro se ve incrementada, a su vez, por las características particulares de la cuenca –fenómenos de sudestada, sobreexplotación creciente del recurso hídrico subterráneo y elevación del agua subterránea– que aceleran la expansión del frente contaminante.
- 6 De acuerdo con el informe “Matanza-Riachuelo, la cuenca en crisis”, publicado por la Defensoría del Pueblo en el año 2003 (disponible en: <<http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo.pdf>>), las enfermedades más comunes son: 1. Enfermedades transmisibles por vectores ambientales: leptospirosis, triquinosis, peste bubónica, peste pulmonar, hantavirus, fiebre hemorrágica argentina, miasis; 2. Enfermedades transmisibles por el agua y los alimentos: salmonelosis, fiebre tifoidea, fiebre paratifoidea, *shigelosis* o gastroenteritis por *shigella*; 3. Enfermedades de origen viral: hepatitis A, hepatitis E; 4. Enfermedades producidas por protozoos: giardiasis, cryptosporidiosis; 5. Enfermedades por contacto con metales pesados, a saber, plomo,

recta derechos humanos fundamentales como el derecho a la salud, al agua y el saneamiento, a la vivienda adecuada, a la calidad de vida y a un ambiente sano. Esto, a la vez, impacta de manera inequitativa sobre los sectores más vulnerables de la población. En efecto, “la precariedad habitacional y el hacinamiento extremo, sumados a la inexistencia de abastecimiento de agua por red, cloacas y regularidad en la recolección de la basura, incrementan aún más la exposición al riesgo de la población que vive sobre el curso de agua contaminada”.⁷

Pese a su gravedad, la puesta en marcha de políticas y planes tendientes a revertir esta situación y atender a la población afectada ha estado ausente de la agenda política de las autoridades. La cantidad de jurisdicciones y la dispersión de normativas que confluyen y se superponen en el ámbito de la cuenca en materia de regulación y control de la contaminación, provisión de servicios esenciales, prevención de inundaciones, ordenamiento territorial y atención de la salud, entre otros aspectos, ha contribuido a diluir las responsabilidades, a obstaculizar el ejercicio del poder de policía y a que no se visibilizaran ni la magnitud ni la complejidad del problema.⁸

cromo, mercurio, cadmio, cobre y zinc, y 6. Enfermedades por contaminación con hidrocarburos y derivados del petróleo: cáncer, intoxicación y contaminación por plomo (plumbemia, saturnismo), contaminación o intoxicación por cromo, alergias, úlceras, dermatitis, irritación de vías respiratorias superiores y pulmonares, hemorragias nasales, fiebre del humo metálico, irritación de la piel, ojos, nariz y garganta, tensión cardíaca, anemia, dificultades para respirar, efectos hepáticos y renales, afecciones al sistema nervioso central, etc. Lamentablemente, no hay estudios epidemiológicos sobre la población de la cuenca que permitan determinar con mayor precisión el nivel de afectación, dado que la mayoría de las enfermedades, incluso las de notificación obligatoria, no suelen informarse adecuadamente, ni se cuenta con registros de todas las patologías existentes.

7 Diagnóstico realizado por el Gobierno de la CABA, disponible en: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/jef_gabinete/riachuelo/ac.php?menu_id=24177>.

8 En el Resumen Ejecutivo del PISA se plantea que la causa de la degradación ambiental de la cuenca “radica en el silencio y la indiferencia de todos los estamentos del poder, de la sociedad y de los sectores productivos que han contribuido, aceptado, tolerado, cohabitado e ignorado esta situación durante décadas”. Asimismo se señala que, en lo que respecta a su dimensión política, la cuenca “se caracteriza por la existencia de varias jurisdicciones y competencias, cada una con sus propias normas, ninguna de las cuales fundamenta su actuación en una visión de gestión integrada del recurso hídrico [...]. El área en cuestión afecta a 14 municipios, tres jurisdicciones y más de 22 organismos competentes. Estos organismos aplican hoy en la cuenca 55 normas diversas que en distintas ocasiones colisionan entre sí sin terminar de encontrar respuestas a las múltiples problemáticas planteadas. A este conflicto normativo se suman resoluciones, decretos y disposiciones específicas que eventualmente dictan los diversos organismos competentes”.

En este contexto, para solucionar el deterioro ambiental de la cuenca y sus efectos devastadores sobre los derechos humanos de sus habitantes es necesario superar el abordaje fragmentario y esporádico, es decir, asumir el compromiso político de sanear los ríos Matanza y Riachuelo y planificar, financiar, adoptar e implementar políticas interjurisdiccionales duraderas y sustentables, basadas en un diagnóstico y abordaje sistémico y holístico del problema.⁹ De ahí que la intervención de la CSJN adquiera tanta importancia. Como se verá más adelante, el fallo del máximo tribunal obliga, tanto al Estado Nacional como a la provincia de Buenos Aires y a la CABA a poner fin a la contaminación constante en la cuenca, reparar el daño ambiental y atender a la población afectada.¹⁰

La relevancia y novedad radica en que la CSJN estableció por primera vez que existe un deber legal de encarar la contaminación de la cuenca y obtener resultados concretos. Este mandato implica, a su vez, la búsqueda de una solución integral y orgánica que comprometa a todas las jurisdicciones involucradas. La sentencia reconoce que hay una vulneración colectiva de derechos, que su atención inmediata no debe quedar librada a los criterios de conveniencia u oportunidad política, sino que es obligatoria, es decir que resulta imperativo, a criterio del máximo tribunal, que las autoridades responsables modifiquen sus conductas y modo de actuación.

Por otro lado, la afectación de los derechos de los habitantes se relaciona en forma directa con la atomización de las competencias estatales, con la limitada o nula voluntad política por parte de las burocracias para atender el problema de manera coordinada e integral y con la falta de mecanismos adecuados de participación y rendición de cuentas, el cambio en las prácticas de diseño, im-

9 Véase “Matanza-Riachuelo, la cuenca en crisis”, ob. cit. En este informe, que se encuentra incorporado a la causa judicial y que, sin duda, la CSJN tomó en consideración para sus diferentes decisiones, se señala que para gestionar y coordinar las acciones que necesita el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo es fundamental que la instancia que se conforme para tal fin sea interjurisdiccional e independiente y que se mantenga diferenciada de cualquiera de las partes que la integran. Asimismo, debería contar con funciones de regulación y control y, entre otras cosas, tendría que privilegiar canales de participación de la sociedad eficaces y efectivos dado que esa participación resultaría esencial para enriquecer y fortalecer la instancia interjurisdiccional que se cree.

10 Vale aclarar que en esta sentencia la CSJN sólo resuelve lo que corresponde hacer para recomponer el ambiente y prevenir futuros daños, pero aún no se ha pronunciado sobre la responsabilidad patrimonial que le puede caber a las empresas y a las autoridades demandadas respecto del daño causado por conductas pasadas, y al cierre de este Informe continuaba analizando este tema.

plementación y control de las políticas públicas destinadas a la cuenca se convierte en un deber legal y susceptible de ser exigido judicialmente.

Este capítulo analiza el proceso de intervención de la CSJN y los desafíos y oportunidades que habilita para lograr que efectivamente se reduzca la contaminación ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, y se atiendan y respeten los derechos de sus residentes. En concreto, se analizan las actividades que ordenó impulsar y el modo y grado de cumplimiento por parte de los responsables de hacerlo. También se hará referencia a las dinámicas y prácticas institucionales y sociales que se generaron y aquellas que podrían producirse a partir de este fallo. Todas resultan fundamentales para mejorar y dotar de mayor legitimidad, racionalidad y eficacia a las políticas públicas que se adopten con el fin de solucionar los conflictos sociales asociados con esta problemática.

Un desafío adicional es que el reemplazo del titular en la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Nación no dilate las políticas públicas para la cuenca y que se logre mejorar lo hecho hasta el momento.

2. LA SITUACIÓN DE CONTAMINACIÓN DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO BAJO LA LUPA DE LA JUSTICIA

2.1. LA CSJN DECIDE ATENDER EL PROBLEMA DE MANERA INTEGRAL Y NOVEDOSA

La intervención de la CSJN en este caso tiene como antecedente inmediato la demanda por daños y perjuicios y recomposición ambiental interpuesta por un grupo de vecinos que residen en la cuenca Matanza-Riachuelo contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, la CABA y 44 empresas señaladas como contaminantes. Sin embargo, el fallo de la CSJN del 8 de julio de 2008, así como las demás medidas que se adoptaron a lo largo del proceso, responden también a las presentaciones de distintas ONG¹¹ y del Defensor del Pueblo

11 CELS, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Asociación Vecinos de La Boca, Greenpeace y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos fueron organizaciones que venían trabajando la problemática del Riachuelo de manera conjunta y por separado desde hacía varios años. El ejemplo más representativo lo constituye el informe “Matanza-Riachuelo, la cuenca en crisis”, elaborado en forma conjunta entre la Defensoría del Pueblo de la Nación, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, el CELS, Greenpeace, la FARN, la Asociación Vecinos de La Boca, la Universidad Tecnológica Nacional, Poder Ciudadano, la Asociación Popular La Matanza, la Fundación Ciudad, la Universidad de La Matanza y la Fundación

de la Nación. Estos actores también habían solicitado que se convocara al proceso a los responsables de los 14 municipios por los que se extiende la cuenca¹² y que se incluyera entre los responsables de la situación a la CEAMSE.

La CSJN trató el caso de una manera novedosa, en la que se destacó la convocatoria a diversas audiencias públicas informativas y el activismo desplegado por los magistrados, a lo largo de dos años, para ordenar el proceso, recabar datos sobre la problemática de la cuenca y asegurar la participación de todos los involucrados. Así, antes del dictado de la sentencia, el máximo tribunal del país solicitó a las autoridades demandadas que expusieran un plan integral y progresivo para el saneamiento de la cuenca, de acuerdo con los lineamientos de la ley. A las empresas les requirió que informaran sobre los desechos y residuos que arrojan al río, los sistemas de tratamiento que utilizan y si cuentan con seguros ambientales. Finalmente, encargó que expertos de la Universidad de Buenos Aires, en calidad de peritos, efectuaran un exhaustivo análisis del plan elaborado por la SAyDS y escuchó las opiniones de los demandantes y de las organizaciones e instituciones que actuaron como terceros en la causa acerca de las características de este plan.

Es por eso que la decisión final de la CSJN no surgió de manera repentina ni aislada, sino que se inserta en un contexto en el que las autoridades demandadas habían elaborado y presentado ante ese tribunal el PISA que, a su vez, había recibido numerosas observaciones y cuestionamientos. Cuando se dictó sentencia, el expediente ya contaba con información sobre diversas acciones e intervenciones estatales que se estaban desarrollando y se llevarían a cabo en la cuenca, por ejemplo, obras específicas en materia de extensión de redes de agua y saneamiento, medidas para mejorar la salud de la población, propuestas y políticas para la reconversión o relocalización de industrias, acciones para

Metropolitana en 2003, así como su seguimiento, que se publicó en 2005 bajo el título "Matanza-Riachuelo, la cuenca en crisis. Informe de seguimiento". Estos documentos no sólo dan cuenta de la grave situación ambiental y sanitaria de la zona sino que, además, elaboran un diagnóstico de las debilidades institucionales que han posibilitado que se llegue a ese estado de cosas, y efectúan recomendaciones muy concretas a las autoridades públicas responsables para revertir los daños, mejorar la calidad de vida de la gente y prevenir daños futuros. Sintéticamente, entre otras cosas se sugería la creación de una autoridad de cuenca con autonomía, autarquía y capacidad de ejercicio de poder de policía, que se realizaran estudios epidemiológicos que permitieran determinar el impacto en la salud de los habitantes de la cuenca, que se dismantelara progresivamente el Polo Petroquímico Dock Sud y que se realizaran auditorías ambientales de las industrias allí emplazadas.

12 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 construcción de desagües pluviales, identificación y remoción de basurales, entre otras, y por la Ley 26168 del 5 de diciembre de 2006 ya se había constituido la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

2.2. LA CSJN ORDENA SANEAR LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO

En su sentencia, la CSJN determinó la responsabilidad que les cabe al Estado nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la CABA en las acciones destinadas a recomponer la degradación ambiental de la cuenca, y los exhortó a lograr, de manera simultánea, el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, la recomposición del ambiente y la prevención de los futuros daños. A la vez que mantuvo los deberes en cabeza de estas jurisdicciones, dispuso que la ACUMAR, a cargo de la ejecución del programa, asumiera “las responsabilidades ante todo incumplimiento o demora en ejecutar los objetivos”.¹³

Es llamativo que haya fundamentado sus decisiones a lo largo del caso exclusivamente en normas internas (los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional y la Ley 25675 de Política Ambiental Nacional), sin hacer uso de normas internacionales de derechos humanos, como el derecho al agua, que también contienen pautas y límites de actuación a los poderes políticos aplicables a este caso.

La CSJN aclaró que sólo fija los criterios generales para recomponer y prevenir daños al ambiente, pues corresponde a la administración política “la determinación de los procedimientos para perseguir los resultados y cumplir con los mandatos descriptos”.¹⁴ Asimismo, estableció un programa de intervención que obliga a la ACUMAR a seguir un cronograma de actuación que incluye acciones y deberes específicos. Estas medidas se vinculan con aspectos tales como la producción y la difusión de información pública, el control de la contaminación industrial, la remoción de basurales, el cuidado de la salud de los habitantes, la extensión de obras de agua y cloacas, entre otros, para los que fijó plazos perentorios de cumplimiento.

Los magistrados del país priorizaron tres objetivos –poner fin a la contaminación, reparar el daño ambiental y atender a la población afectada– y delegaron en las autoridades políticas la manera de alcanzarlos según lo que considerasen más apropiado. Por otra parte, no circunscribieron su mandato de supervisión al cumplimiento del PISA que se había presentado y discutido a lo largo del proceso, por entender que era impreciso y carecía de información

13 CSJN, causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros...”, Sentencia del 8 de julio de 2008, considerando 16º.

14 *Ibíd.*, considerando 15º.

actualizada. No obstante, eso no implica que le hayan quitado al plan su obligatoriedad, sino que exigieron su mejoramiento y ampliación. Además, la CSJN exhortó a la ACUMAR a que adoptara alguno de los sistemas internacionales de medición disponibles para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos.

También encomendó a la Auditoría General de la Nación que realice “un control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan [...] con el objetivo de garantizar en este caso la transparencia en el manejo patrimonial”.¹⁵

Por otro lado, con el fin de fortalecer y habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del plan de saneamiento y del programa de acción establecido en la sentencia, encomendó al Defensor del Pueblo de la Nación que recibiera las sugerencias de la ciudadanía y les diera el adecuado trámite, y que conformara y coordinara un Cuerpo Colegiado con los representantes de las ONG que estuvieran interviniendo en la causa también como terceros. Este cuerpo colegiado, según la corte, debía recibir información actualizada y formular planteos concretos ante la ACUMAR para lograr el propósito encomendado.

Además, resolvió que un juzgado federal de primera instancia estuviera a cargo de controlar, como juez de ejecución, que se cumpliera estrictamente con la sentencia y de aplicar las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento.¹⁶

En resumen, fijó resultados concretos que el Estado debía alcanzar –aunque sin determinar el modo de hacerlo– y un estricto cronograma de cumplimiento. Por otro lado, si bien se señaló que los tres niveles de gobierno demandados (federal, provincial y de la CABA) eran conjuntamente responsables por la implementación del programa y el efectivo logro de los objetivos, determinó que la responsabilidad primaria recayera en la autoridad máxima de la ACUMAR quien, en caso de incumplimiento, podría ser multada de manera personal, y estableció un sistema de control, tanto público como de la sociedad civil, para asegurar y monitorear que se cumplimentara lo ordenado.¹⁷

15 *Ibíd.*, considerando 18°.

16 La CSJN le asignó esta competencia a un juzgado con jurisdicción en parte del asiento territorial de la cuenca, el Juzgado Federal de Quilmes, a cargo de Luis Antonio Armella.

17 En este sentido, Néstor Cafferatta (“Sentencia Colectiva Ambiental en el Caso Riachuelo”, disponible en: <http://www.espaciוריachuelo.org.ar/documentos/articulo_cafferatta_jul08.pdf>) ha considerado que, en esta sentencia, la CSJN se vale de “un reparto de competencias y atribuciones de control de cumplimiento, de naturaleza ‘mixto’, a cargo de autoridades per-

Todas estas medidas confieren al proceso de ejecución de la sentencia una dinámica y complejidad muy particular, cuyas virtudes e inconvenientes se irán evaluando sobre la marcha y demandarán ajustes y reformulaciones constantes de parte de todos los actores involucrados. Al seguimiento de este proceso se dedicará la siguiente sección.

2.3. EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA Y SU CONTROL

Si bien la CSJN sólo estableció los objetivos que debían cumplirse y dejó en manos de las autoridades involucradas el modo de alcanzarlos, también dispuso una serie de acciones concretas que la ACUMAR tendrá la obligación de llevar a cabo y le fijó plazos para hacerlo. Esto determina de manera decisiva el tipo de actividades a desarrollar por las autoridades, el Cuerpo Colegiado y el juez de ejecución en el período abierto tras el dictado de la sentencia. Por otro lado, el juez de ejecución también viene tomando decisiones sobre el manejo del caso y sobre los actores que pueden presentar escritos en el expediente abierto para la ejecución de la sentencia¹⁸ o participar en las audiencias que en su marco se convocan.

En lo que respecta al grado de cumplimiento del programa, hasta la fecha de cierre de este Informe se han cumplido los plazos dispuestos por la CSJN para que la ACUMAR:

- presente los resultados del monitoreo trimestral del estado del agua y las napas subterráneas, y de la calidad del aire de la cuenca;
- adopte un sistema de información pública digital vía Internet para el público en general, con datos completos y actualizados de los problemas relevados, las acciones a realizar, sus cronogramas y costos;
- realice inspecciones a todas las empresas existentes en la cuenca;
- confeccione un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales para determinar la población en situación de riesgo, elabore un diagnóstico de base para todas las enfermedades que

tenecientes a la administración pública y del poder judicial federal, en concurrencia con la participación de organizaciones no gubernamentales. Además de una definición precisa de las competencias para la aplicación de las sanciones”, que constituye un microsistema institucional.

18 Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, Secretaría 9, Autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado nacional y otros s/ ejecución de sentencia”, Expediente 1/09.

- permita discriminar patologías producidas por la contaminación de otras que dependan de otros factores, verificar la prevalencia y supervivencia de tales patologías, y especificar medidas de vigilancia epidemiológica para la zona de emergencia, y
- seleccione alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles para verificar el cumplimiento de los resultados que la CSJN ordena alcanzar.

La ACUMAR ha ido rindiendo cuenta de lo actuado para dar cumplimiento a esas medidas,¹⁹ y el juez de ejecución en todos los casos ha solicitado al Defensor del Pueblo²⁰ que se pronuncie al respecto. A pesar del escaso tiempo conferido por el juez de ejecución para hacerlo y la limitación de recursos de los que disponía, el Cuerpo Colegiado ha analizado exhaustivamente lo informado por las autoridades y emitió su opinión respecto de la pertinencia, calidad y suficiencia de las medidas. En este sentido, el Cuerpo Colegiado señaló que, si bien la ACUMAR se encuentra trabajando y realizando esfuerzos por respetar el programa fijado en la sentencia, aún no ha dado cabal cumplimiento a ninguna de las obligaciones allí dispuestas. También sostiene que, en general, se desvirtúa el alcance de las medidas ordenadas en el fallo interpretándolas de manera limitada y sesgada,²¹ se pretende que se tengan por imple-

19 Por disposición del juez de ejecución, la ACUMAR debe informar quince días antes del vencimiento el grado de avance alcanzado. Asimismo debe notificar al juzgado, entre otras cosas, las sesiones ordinarias y extraordinarias a realizar con su correspondiente orden del día con antelación a su celebración y adjuntar una copia del acta oportunamente labrada.

20 Como luego se verá, el juez de ejecución omite a las restantes organizaciones que conforman el Cuerpo Colegiado y sólo se dirige al Defensor del Pueblo, en lugar de hacerlo a dicho Cuerpo Colegiado.

21 Alegando que otra interpretación no se adecuaría a los plazos establecidos para el cumplimiento, la ACUMAR sostiene, por ejemplo, que cuando en la sentencia se ordena inspeccionar todas las empresas en el término de treinta días, esto corresponde sólo a aquellas que generan efluentes líquidos y no a todas las radicadas en la cuenca, cosa que, por supuesto, desconoce que el compromiso y necesidad de inspeccionar esas empresas había sido anunciado por la misma Secretaría de Medio Ambiente en el ámbito de las audiencias públicas convocadas por la CSJN durante el proceso y, por lo tanto, es de suponer que esta actividad de inspección habría comenzado mucho tiempo antes del dictado de la sentencia. También la ACUMAR desvirtúa el significado de la palabra "inspección" al entenderla como un mero relevamiento y, haciendo caso omiso de que la CSJN solicita un sistema de información en el que los datos sean completos y actualizados, y se presenten de modo concentrado, claro y accesible, pretende dar por cumplido el mandato con el simple hecho de haber actualizado la información que, de

mentadas actividades simplemente demostrando que se encuentran en marcha los procesos licitatorios,²² o los lineamientos generales necesarios para ejecutarlas y, entre otras falencias, se brindan datos técnicos de manera desordenada, sin especificar los procesos y cálculos a partir de los cuales fueron elaborados.²³

Hasta el cierre de este Informe, el juez de ejecución se había pronunciado una única vez respecto del cumplimiento del fallo de la CSJN y había concentrado en una sola resolución sus consideraciones en torno a cuestiones diversas como el monitoreo de la calidad de agua y aire, la inspección de industrias y la implementación de un sistema de información.²⁴

Por su parte, en sus observaciones sobre tales puntos, el Cuerpo Colegiado consideró que las medidas adoptadas por la ACUMAR eran insuficientes o inadecuadas y, por ende, solicitó la aplicación de multas o la intimación a ese organismo para que subsanara las falencias.²⁵ El juez de ejecución no estimó procedente la aplicación de las multas, pero sí tomó en cuenta todas las observaciones efectuadas por el Cuerpo Colegiado a las medidas adoptadas por la ACUMAR y le ordenó modificar lo actuado.

manera confusa, asistemática y contradictoria, se encuentra disponible en el sitio de Internet de la SAyDS. En otras oportunidades, la ACUMAR interpreta cada una de las tareas asignadas por la CSJN como si se tratara de mandatos aislados de los objetivos generales y obligatorios de mejorar la calidad de vida, recomponer el ambiente dañado y prevenir daños. Así, en reuniones mantenidas con la Comisión Interjurisdiccional de Salud, que se encuentra elaborando la Encuesta de Factores Ambientales de Riesgo de Salud, los funcionarios aunque insinuaban que la mera elaboración de la encuesta y del mapa no eran suficientes para alcanzar los restantes objetivos impuestos por la sentencia, a la vez insistían en que se limitaban a elaborar tales documentos, y no otros que fueran pertinentes a tal fin, en virtud de que así lo había dispuesto la CSJN.

22 Esto se verifica tanto en lo que se refiere a la obligación de efectuar mediciones para conocer y monitorear la calidad del aire, como en lo que respecta a la expansión de redes de agua y cloacas, y en la adopción de un sistema de medición de resultados.

23 Así ha sucedido en lo que se refiere a los informes presentados en el expediente de ejecución acerca de la medición de la calidad de aguas superficiales, subterráneas y sedimentos.

24 Expediente de ejecución, Resolución del 22 de octubre de 2008.

25 El Cuerpo Colegiado ha notado que el informe presentado por la ACUMAR adolece de fallas metodológicas fundamentales que invalidan todos los resultados a los que pudo haber arribado. Entre las principales, se destacan que el informe no tiene conclusiones, no está acompañado de copias de los protocolos de laboratorio, con lo cual no se sabe quién fue el responsable directo de los análisis y del procesamiento de las muestras, no explica el criterio utilizado para determinar los sitios de muestreo ni el alcance geográfico de los

Por otro lado, el Cuerpo Colegiado ha emitido opinión sobre la documentación presentada por la ACUMAR en relación con la adopción de un sistema internacional de medición de los objetivos y con la realización de un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo sanitario, para cuyo cumplimiento la ACUMAR solicitó una extensión de plazos, en tanto que el juez de ejecución aún no se ha pronunciado sobre estos temas.

A esta dinámica del proceso, dada por los mandatos y los plazos estipulados por el fallo, se suman las audiencias de partes que el juez ha decidido convocar para establecer plazos no fijados en la sentencia y conocer el avance de ciertas actividades. En tal sentido, se realizaron audiencias para que las autoridades informaran sobre los avances de obra en materia de saneamiento cloacal y para que se diera cuenta del proyecto de relocalización de industrias del cuero.

Estas audiencias han habilitado diálogos y discusiones, entre todas las entidades gubernamentales y sociales participantes en el proceso, acerca de las características, alternativas y viabilidad de las políticas a implementar, y han servido para poner de manifiesto las posiciones y resistencias de las distintas autoridades y entidades públicas. A modo de ejemplo, en la audiencia celebrada en el juzgado de ejecución el 19 de noviembre de 2008 para que se dieran a conocer las obras de saneamiento cloacal planificadas y ejecutadas estuvieron presentes distintas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, de la provincia de Buenos Aires, de la CABA, de la ACUMAR, de la empresa Agua y Saneamiento de Argentina (AYSA) y todos los miembros que integran el Cuerpo Colegiado. Allí se expusieron las obras que se consensuaron entre la ACUMAR y AYSA para atender a las necesidades de saneamiento de la cuenca y se hizo referencia a las tratativas que se estarían llevando a cabo con el Banco Mundial a los efectos de conseguir financiamiento para su puesta en marcha. Tanto el juez como los integrantes del Cuerpo Colegiado efectuaron consideraciones y manifestaron sus inquietudes y advertencias respecto de la pertinencia de tales obras, sus plazos y posibilidades de ejecución. Luego de la audiencia, y sobre la base de las observaciones realizadas, el 20 de noviembre de 2008 el juez emitió una resolución por la que intentaba garantizar que las obras planificadas se llevaran a cabo simultáneamente, que se efectuaran las previsiones que fueran necesarias para que, además de la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo, también se evitara incrementar la del Río de la Plata, y en especial para que el llamado a licitación para construir el colector margen dere-

elegidos, las profundidades de toma de muestra del agua subterránea presentadas en las planillas no coinciden con la profundidad real de los acuíferos señalados y, por último, no se ha organizado un sistema de información pública digital vía Internet que explicita las acciones que involucran a PISA.

cho, que constituía una de las obras que la ACUMAR había identificado como prioritarias para sanear la cuenca y que la empresa AYSA no tenía previsto ejecutar en su Plan Director,²⁶ no pasara de 2009.

2.4. EL PISA DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO

Antes del dictado de la sentencia, la SAyDS elaboró el PISA para la cuenca Matanza-Riachuelo, que fue analizado por expertos y debatido y criticado en las audiencias públicas celebradas a lo largo del proceso.²⁷

Comprender cómo se estructura este plan y qué actividades conlleva es una ardua tarea.²⁸ De acuerdo con su resumen ejecutivo, el plan estaría estructurado en torno a cuatro ejes de acción (institucional, saneamiento, social, y ordenamiento ambiental del territorio), mientras que si se toma en cuenta la información que se consigna en el sitio oficial de la ACUMAR,²⁹ estaría estructurado no ya en ejes sino en diez componentes (institucional, salud, educación ambiental, gestión integral de los residuos sólidos urbanos, cuerpo de agua, infraestructura, industrias, control ambiental, participación social y ordenamiento ambiental del territorio).

Asimismo, según lo que se anuncia en el sitio oficial de la ACUMAR, el plan contempla, entre otras acciones, actividades relacionadas con la provisión de agua envasada a poblaciones en riesgo, programas destinados a la educación ambiental y formación de ciudadanía,³⁰ y un programa de asistencia técnica y

26 Durante la audiencia, las autoridades de AYSA y de la APLA (Agencia de Planificación) plantearon resistencias para la construcción durante los próximos años de un colector cloacal en el margen derecho del Riachuelo (de aquí en más, "colector margen derecho") que la Secretaría de Medio Ambiente señala como una obra prioritaria para solucionar la contaminación en la zona.

27 Por Resolución ACUMAR 8/07 publicada en el Boletín Oficial del 22 de enero de 2008, se aprobó el denominado "Resumen Ejecutivo del PISA de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo". Desafortunadamente, el texto de este resumen no puede ser consultado en el sitio de Internet de la SAyDS, debido a que no se incluyó el anexo correspondiente. Sí, en cambio, puede encontrarse en el sitio de la Defensoría del Pueblo de la Nación <<http://www.defensor.gov.ar/tapa/r-plan-integral.pdf>>.

28 Las organizaciones que hoy conforman el Cuerpo Colegiado junto al Defensor del Pueblo señalaron lo dificultoso que resulta entender con exactitud en qué consiste y cómo se estructura el plan presentado por la ACUMAR ante la CSJN.

29 <<http://www.acumar.gov.ar>>.

30 Bajo la categoría "avances" en la ventana del componente "educación ambiental" del sitio, se enumeran, entre otros, el Programa de Capacitación Docente y Fortalecimiento Institucional en los Municipios de la Cuenca y el Programa Jornadas de Comunicación y Educación Ambiental Comunitaria.

financiera a organizaciones vecinales de la cuenca para desarrollar proyectos sociales relacionados con problemáticas ambientales, denominado Programa de Fortalecimiento Social Ambiental (ProForSA).³¹

Los datos que se brindan al público en esa página no resultan suficientes para comprender los criterios que guían las prioridades de intervención de estas iniciativas, ni sus alcances y nivel de financiamiento.

Informados de estos programas, vecinos de distintas localidades se han dirigido a la ACUMAR para solicitar, entre otras cosas, la provisión de agua segura,³² el financiamiento de proyectos sociales para la adecuada disposición de residuos³³ y la adopción de medidas para poner fin a focos de contaminación que impactaban negativamente sobre su salud y condiciones de vida.³⁴ Estos pedidos no han sido contestados o sólo obtuvieron respuestas evasivas, sin que se proveyera efectivamente lo solicitado.

En virtud de esto, y a efectos de entender de qué manera se priorizan y deciden las acciones a implementar para el logro de los objetivos descriptos en cada uno de los componentes del PISA, el 29 de octubre de 2008 el CELS presentó un pedido de acceso a la información para conocer el alcance y el contenido de las intervenciones y los programas mencionados. En particular, se interroga acerca de los actos administrativos por los cuales dichos programas o actividades han sido concebidos, los recursos presupuestarios que tienen asignados, los criterios para su ejecución y las tareas emprendidas hasta el momento. Sólo se ha obtenido respuesta con relación a uno de los cuatro progra-

31 Este programa, aprobado mediante la Resolución 1017/2007 de la SAyDS, se propone construir y ejecutar proyectos sociales que permitan dar soluciones a problemáticas ambientales específicas existentes en el ámbito de la cuenca Matanza-Riachuelo, y prioriza las situaciones de vulnerabilidad ambiental mediante la gestión asociada entre las autoridades públicas y los grupos poblacionales que viven o trabajan en la zona.

32 Solicitud efectuada por vecinos del Barrio San Ignacio de Esteban Echeverría con el asesoramiento de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia en el mes de diciembre de 2008, que todavía no obtuvo respuesta alguna.

33 La Asociación Civil por la Salud y el Medio Ambiente de la Matanza (ACSMA) presentó este proyecto en el mes de noviembre de 2007, y ha quedado registrado en el Expediente 3110/2008. A diciembre de 2008 la ACUMAR sigue solicitando el cumplimiento de más y nuevos requisitos que demoran la aprobación del proyecto y desincentivan a los vecinos involucrados.

34 Solicitud efectuada por la ACSMA con el asesoramiento del CELS y del Centro por el Derecho a la Vivienda contra los Desalojos en el mes de mayo de 2008, Expediente SAyDS 272/08 y 851/08. Si bien se han elaborado los pliegos de licitación para la obra de entubamiento, todavía no se realizó el correspondiente llamado a licitación y la ACUMAR no contesta si dispone o no de los fondos necesarios para financiarla.

mas, el de municipios sustentables, el cual, además, está destinado a asistir técnica y económicamente mediante subsidios a los gobiernos municipales de todo el país y, de hecho, no se ha implementado en ninguno de los municipios de la cuenca.³⁵

Por otra parte, un informe elaborado en el mes de agosto de 2008 por la Auditoría General de la Nación advierte que la SAyDS ha subejecutado notablemente los créditos presupuestarios asignados a los dos programas vinculados con la cuenca: el Programa Integral Cuenca Matanza-Riachuelo (Programa 33) y el Programa Gestión Ambiental Matanza Riachuelo BID 1059/OC-AR (Programa 34). El informe muestra que en 2007 el Programa 33 sólo alcanzó una ejecución del 15,8% y el 34, del 35,7%, mientras que al 12 de agosto de 2008 ambos programas apenas llegaron a gastar el 13,1% de los recursos previstos.³⁶ La investigación también pone de manifiesto que, durante 2007, hubo un nivel muy bajo en el alcance de las metas propuestas³⁷ y que ni en la Ley de Presupuesto del año 2008, ni en la distribución de los créditos se ha encontrado referencia alguna a la existencia del Programa de Fortalecimiento Social Ambiental.

En este contexto cabe enfatizar la necesidad de que la ACUMAR revise el plan aprobado, de modo tal de clarificar su estructura, definir con precisión y sobre la base de los principios de protección del medio ambiente y de derechos humanos los criterios para establecer las prioridades de intervención, y compatibilizar sus programas y componentes con el cumplimiento de los obje-

35 Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, nota n° 4403/08, memorando 242/08, del 3 de diciembre de 2008, elaborado por la Dirección Nacional de Articulación Institucional, y nota 2/09, del 20 de enero de 2009, suscripta por el subsecretario de coordinación de políticas ambientales.

36 En el mismo sentido, con fecha 30 de diciembre de 2008, el jefe de Gabinete de Ministros, Sergio Massa, ha reasignado fondos destinados al programa 34 por un total de 4,6 millones de pesos para programas de prensa y difusión. Esta reasignación se efectuó mediante la decisión administrativa 719/08 y sin duda guarda relación con la subejecución de los fondos respectivos.

37 Según la información brindada por la ACUMAR en la cuenta de inversión 2007, con excepción de las metas previstas para “distribución de agua potable a los habitantes de la cuenca”, que se triplicó (se entregaron 30.000 bidones en lugar de los 10.000 planeados), la de remoción de basurales clandestinos y la de monitoreo de la actividad industrial contaminante, que se reportan cumplidas casi a un 100%, las restantes cuatro metas del Programa 33, entre las cuales se encuentran realizar jornadas de participación ciudadana, otorgar subsidios para reconversión industrial y a ONG para proyectos de educación ambiental, han quedado prácticamente sin ejecutar. Véase el informe presentado por la Auditoría General de la Nación ante el Expediente de ejecución, “Nota 606-2008”, 19 de agosto de 2008.

tivos fijados por la sentencia y las tareas que de forma expresa la CSJN ordena ejecutar. También es importante que se dote a la ACUMAR de recursos presupuestarios suficientes y que ésta los maneje de forma más eficiente.

3. NUEVAS DINÁMICAS DE INTERACCIÓN POLÍTICA Y SOCIAL

Dar cuenta de los efectos de la intervención de la CSJN en el mejoramiento de la calidad de vida de los residentes de la cuenca y del ambiente resulta, sin duda, prematuro. La gravedad de su deterioro y la cantidad de procesos –legales, presupuestarios, institucionales y sociales– necesarios para revertirlo requiere una perspectiva temporal mayor para que puedan verse modificaciones sustanciales. A esto se suma la falta de información acerca de las condiciones de salud y ambiente al momento de iniciarse el caso, que impide efectuar comparaciones. Por eso, en lugar de arrojar opiniones apresuradas sobre la concreción de los resultados ordenados por la CSJN, sí puede afirmarse que el cumplimiento de lo ordenado por ese tribunal dependerá en gran medida de la actividad desplegada por los distintos actores involucrados, de la interacción y el diálogo que se genere entre ellos, de las estrategias que se desplieguen en forma simultánea al expediente judicial y del rol que asuma el Poder Judicial para impedir que la cuenca Matanza-Riachuelo vuelva a caer en el olvido.³⁸

En función de esto resulta también pertinente considerar hasta qué punto la intermediación judicial ha provocado, y puede generar, una modificación en las prácticas institucionales y sociales para la cuenca en lo que respecta tanto a la coordinación intra e interjurisdiccional, a las instancias y los mecanismos de consulta, participación y reclamo, como a la capacidad y la voluntad de respuesta por parte de las autoridades.

Sin pretender efectuar un análisis acabado de estos aspectos, se identificarán las dinámicas de interacción política y social que se han producido a partir de la decisión de la CSJN y aquellas que aún no se verifican –en pos del mejoramiento de las intervenciones estatales sobre la cuenca– y que sería deseable que se produjeran.

38 En efecto, en este tipo de casos, cuando llegan a los tribunales conflictos de múltiples violaciones de derechos humanos generadas por problemas de índole estructural, y cuya solución depende de la puesta en marcha de manera coordinada de diversas acciones estatales, el dictado de la sentencia suele constituir un punto de inflexión que inaugura una nueva y desafiante etapa en la que la efectiva implementación de lo ordenado demandará tiempo y dependerá de múltiples factores.

3.1. HACIA UNA MODIFICACIÓN DE LOS MODOS DE CONCEBIR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

No cabe duda de que la creación por ley de la ACUMAR como una entidad interjurisdiccional en el ámbito de la SAyDS de la Jefatura de Gabinete de Ministros –aun considerando las críticas que se le han efectuado–³⁹ constituye el primer y más directo impacto que ha tenido este caso en cuanto a mejorar el modo de hacer política para la cuenca.⁴⁰

Esa ley crea la Autoridad de Cuenca con miras a lograr, entre otras cosas, una mayor coordinación entre las distintas autoridades competentes, facilitar y mejorar el ejercicio del poder de policía sobre las actividades contaminantes y corregir los problemas de superposición y contradicción entre las normativas y regulaciones aplicables. En este organismo, asimismo, están representadas todas las jurisdicciones con competencia en la cuenca, es decir, la nación, la provincia, la ciudad y los municipios, aunque estos últimos sólo tienen un rol consultivo.⁴¹

A diferencia de otros organismos y programas previos creados para el saneamiento del área, la ACUMAR posee facultades para regular, controlar e intervenir en materia de prevención, saneamiento, recomposición y manejo racional de los recursos naturales. La normativa también la faculta a disponer medidas preventivas cuando tome conocimiento en forma directa, indirecta, o por de-

39 Una de las mayores críticas respecto del modelo elegido para la Autoridad de Cuenca provino de tres organizaciones, la FARN, la Asociación Vecinos de La Boca y la Fundación Metropolitana, que sostuvieron que el instrumento elegido para la creación de la ACUMAR –una ley del Congreso con adhesión posterior– no era el más adecuado para constituir una autoridad de cuenca y que hubiera sido preferible que se estatuyera mediante un tratado interjurisdiccional que, una vez acordado, fuera sometido a consideración del Congreso Nacional. Las organizaciones señalaron, además, su preocupación por los cuestionamientos legales y constitucionales que pudiera suscitar la implementación de las facultades otorgadas por la ley a la ACUMAR, e indicaron que hay un desequilibrio, dentro de la Autoridad, entre la representatividad y el poder que tiene el Poder Ejecutivo Nacional y las demás jurisdicciones. Véase “Comentarios al Proyecto de Creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo”, disponible en: <<http://www.espacioriachuelo.org.ar>>.

40 La Ley 26168 fue dictada con posterioridad a que la CSJN emitiera su primera resolución el 20 de junio de 2006.

41 La Autoridad de Cuenca está conformada por ocho integrantes, uno de los cuales es el titular de la SAyDS de la Jefatura de Gabinete de Ministros, quien ejercerá la presidencia. Los restantes son tres miembros del Poder Ejecutivo Nacional, dos representantes de la provincia de Buenos Aires y dos representantes de la CABA. Asimismo cuenta con un Consejo Municipal integrado por un representante de cada municipio de las jurisdicciones comprendidas, cuyo objeto será cooperar, asistir y asesorar al ente. La CABA adhirió a la ley de ACUMAR mediante la Ley 2217 y la provincia de Buenos Aires mediante la Ley 13642.

nuncia, de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes de la zona. Así, por ejemplo, este organismo unificó el régimen de límites admisibles para descargas de efluentes líquidos en todo el ámbito de la cuenca y el de parámetros y concentraciones en materia de calidad de aire,⁴² y también dispuso medidas y clausuras preventivas a diversos establecimientos.

Por su parte, al determinar que la ACUMAR sea la responsable directa por el cumplimiento efectivo y oportuno de los objetivos y medidas ordenadas, la CSJN reivindica el carácter interjurisdiccional del organismo y pone fin a la posibilidad de que cualquiera de las autoridades que la integran pueda plantear la inacción de las otras como excusa para incumplir sus obligaciones. En este sentido, la CSJN refuerza la necesidad de que las políticas para la cuenca sean consensuadas y que las implemente la autoridad creada para ese fin, para poner término a la actuación separada y superpuesta. En la práctica, y en el tiempo transcurrido, a pesar de que en materia de control e inspección de industrias aún no se notan grandes cambios, sí hay ejemplos de una interacción positiva en otras áreas, como saneamiento cloacal y salud. El proceso que tras diversas reuniones y discusiones entre representantes de la ACUMAR y de AYSA culminó con el “Documento de convergencia entre el Plan Director a cargo de AYSA y el Plan Integral de Saneamiento Ambiental aprobado por ACUMAR” (en adelante, “Documento de convergencia”) es una muestra concreta en ese sentido.

A partir de este acuerdo, AYSA tuvo que revisar y modificar su Plan Director⁴³ –que en su formulación original no contemplaba la disminución de los niveles de contaminación del Riachuelo– para que incluyera una serie de obras prioritarias que se ejecutaran en los próximos cinco años necesarias para la recuperación de la cuenca.⁴⁴ Resta verificar que se pongan en marcha los acuerdos allí alcanzados y que las autoridades del Poder Ejecutivo Nacional concluyan las negociaciones abiertas con el Banco Mundial para su financiamiento,⁴⁵ o aseguren recursos alternativos.

42 Resoluciones 1/07 y 2/07 de la ACUMAR, publicadas respectivamente los días 13 y 14 de septiembre de 2007.

43 Plan Director que, si bien AYSA anuncia y refiere como si fuera un documento formal, a la fecha de cierre de este Informe no cuenta con las aprobaciones ni publicaciones que el marco regulatorio exige para que lo sea.

44 A pesar de que el “Documento de convergencia” presenta muchos puntos discutibles, es destacable que AYSA (que no se muestra proclive a brindar información ni a poner en consideración pública su plan de obras) se haya abierto a la discusión y haya adaptado su Plan Director a las necesidades de conservación de la cuenca.

45 Se había anunciado que este crédito estaría aprobado para el 10 de diciembre del 2008 pero, según se constató, el gobierno todavía no terminó de

Otro ámbito en el que deben reconocerse esfuerzos de coordinación y consenso es la Comisión Interjurisdiccional formada por el Ministerio de Salud de la Nación, las Secretarías de Salud de los municipios de la cuenca y de las correspondientes regiones sanitarias de la CABA. En cumplimiento de la orden emitida por la CSJN en materia de salud, esta comisión se encuentra trabajando en el proceso de elaboración de la Encuesta de Factores Ambientales de Riesgo Sanitario 2008.

Al mismo tiempo, distintas organizaciones de la sociedad civil han destacado la necesidad de fortalecer institucionalmente a la ACUMAR, incorporar a su actuación una mirada territorial, mejorar la coordinación e intercambio de información entre las distintas jurisdicciones y avanzar más allá de lo estrictamente ordenado por la CSJN de modo tal que, entre otras cuestiones, se pueda atender de modo urgente a las poblaciones más postergadas.⁴⁶

Por último, no queda del todo claro qué lugar les corresponde a los municipios en las instancias de coordinación y diseño de las políticas para la cuenca, a pesar de que son actores indispensables en el proceso de recuperación ambiental y de mejoramiento de la calidad de vida de quienes habitan en la región. Difícilmente pueda garantizarse el cumplimiento de medidas como la remoción de basurales, la atención de la salud, la extensión de redes de agua, la participación ciudadana, la educación ambiental, la prevención de nuevos asentamientos en zonas inhabitables sin que haya un rol activo de los municipios. Por otro lado, es a través de estas instancias que los vecinos presentan sus reclamos y denuncias en materia de hábitat y salud, y donde buscan la solución a sus problemas. Sin embargo, al no haberseles asignado un rol ejecutivo en la ACUMAR ni haberlos sindicado como corresponsables

elaborar el documento denominado “Ayuda memoria”, un paso indispensable para avanzar en las negociaciones del crédito. En el escrito que el secretario de AyDS, Homero Bibiloni, presentó ante el juez de ejecución el 15 de diciembre de 2008 se informa que el funcionario entrante mantuvo una reunión con altos funcionarios del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, de la Empresa AYSA y con representantes del Banco Mundial a los efectos de “uniformar criterios técnicos y políticos y elaborar el documento base con fines de obtener el crédito internacional para la implementación del Plan Integral de Saneamiento Ambiental”. Llama la atención esta información en tanto se suponía que, para ese momento, tales criterios y acuerdos básicos ya habrían sido alcanzados.

46 Conclusiones del taller dedicado al Riachuelo y a la situación de la ACUMAR organizado por la Fundación Metropolitana el 30 de julio de 2008 en el marco del V Foro Metropolitano. Este documento forma parte del “Informe Digital Metropolitano”, n° 53, septiembre de 2008, disponible en: <<http://www.metropolitana.org.ar>>.

en el fallo de la CSJN⁴⁷ queda abierto el interrogante sobre qué pasaría si no colaboraran.

El juez de ejecución expresó en más de una oportunidad su interés por conocer el grado de compromiso y participación de los intendentes municipales en la implementación del Plan de Saneamiento, y señaló su preocupación al notar que parecían ajenos a ese proceso.

Un factor auspicioso, en el sentido de que los municipios adopten un rol activo y se consideren responsables de mejorar la calidad de vida de los residentes de la zona, lo constituyó el hecho de que una de las primeras medidas adoptadas por el nuevo secretario de AyDS Homero Bibiloni fue reunirse con intendentes y funcionarios de los municipios que conforman la cuenca para analizar prioridades para su saneamiento. En ese encuentro Bibiloni “adelantó que en el nuevo escenario abierto a partir de su asunción en el cargo, la contribución de los municipios será fundamental para el funcionamiento de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)”, mientras que el intendente de La Matanza, presente en la reunión, reconoció la necesidad de trabajar con la ACUMAR en un plan más amplio.⁴⁸

No obstante, hay que recordar que el nuevo secretario fue el abogado patrocinante de todos los municipios en el expediente judicial ante la CSJN y que los defendió utilizando argumentos que van en contra de estas expectativas y de lograr una mayor consulta y participación social en la toma de decisiones relevantes para la cuenca.⁴⁹

47 Los municipios fueron demandados en la causa tanto por los vecinos que iniciaron la acción como por quienes intervinieron en calidad de terceros, en tanto se sostiene que ellos tienen responsabilidad en el cuidado del ambiente y en la prevención y sanción de la contaminación.

48 Esta reunión se realizó el 9 de diciembre de 2008. Allí los participantes coincidieron en la necesidad de generar un diálogo fluido entre las diferentes jurisdicciones con competencia en el área, al tiempo que se refirieron al deterioro ambiental de la cuenca como “una problemática social” que debe ser revertida desde múltiples frentes. Disponible en: <<http://www.ambiente.gov.ar>>.

49 El escrito presentado ante la CSJN por los municipios demandados sostiene, entre otras cosas, que no tienen responsabilidad por los daños ocasionados en la cuenca, que difícilmente puedan implementar los sistemas de acceso a la información y participación que solicitan los actores y terceros en sus demandas, porque sería contradictorio con la necesidad de implementar medidas urgentes para paliar la situación, y que las organizaciones de defensa del medio ambiente y derechos humanos carecen de legitimidad para representar a las personas que habitan en la cuenca.

3.2. LA APERTURA DE INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL DISEÑO Y EL CONTROL DE LAS POLÍTICAS

Tal como se señalara, ya antes del dictado de la sentencia la ley de creación del ACUMAR incorporó en su estructura una Comisión de Participación Social con funciones consultivas y el propio organismo incluyó un componente de participación social dentro del Plan de Saneamiento Integral. La sentencia de la CSJN complementa esta instancia al asignar al Defensor del Pueblo de la Nación el rol de coordinar la participación ciudadana en el control de lo ordenado y al disponer la creación del Cuerpo Colegiado. En consecuencia, se dictó el reglamento operativo de la Comisión de Participación Social de la ACUMAR y se constituyó el Cuerpo Colegiado, conformado por el defensor del pueblo y las organizaciones FARN, CELS, Greenpeace, Asociación de Vecinos de La Boca y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, y se dictó su reglamento de funcionamiento.⁵⁰

La Comisión de Participación Social tiene como objetivo incorporar en la gestión de la ACUMAR los aportes de las organizaciones de la sociedad civil, a partir de las definiciones contenidas en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo. Además de sus funciones consultivas llevará adelante el monitoreo social del avance de las acciones desplegadas, para lo cual deberá estar adecuada y oportunamente informada. Según la norma, estará integrada por todas aquellas organizaciones que, cumpliendo los requisitos establecidos en el reglamento, se registren ante la ACUMAR.

Desde agosto de 2006, fecha en que se presentó el PISA, hasta el dictado del mencionado reglamento operativo, se realizaron dos encuentros abiertos con organizaciones sociales que trabajaban en la cuenca. Por otro lado, a partir del dictado del reglamento operativo la comisión de participación social ha realizado una única reunión en el ámbito municipal con vecinos y organizaciones de La Matanza en septiembre de 2008.⁵¹ La segunda reunión, convocada para el mes de diciembre de 2008 en el municipio de Almirante Brown, finalmente

50 El reglamento fue aprobado por Resolución 100/2008 del Defensor del Pueblo y publicado en el Boletín Oficial del 27 de agosto de 2008.

51 El acta de esta reunión no se ha subido a la página de la ACUMAR ni ha sido entregada a las organizaciones que concurrieron a ella. En dicha página tampoco hay mayor información sobre lo que pasó en la reunión. Sólo dice que participaron unas 150 personas de diferentes organizaciones sociales de la zona y varios funcionarios. Alejandro Rossi, secretario general de ACUMAR, resumió la importancia de este espacio y de este proceso de gestión participativo con las siguientes palabras: "Ustedes están formando parte de la historia".

fue suspendida por las autoridades convocantes sin que establecieran una futura fecha de realización.

Por su parte, el Cuerpo Colegiado participa constantemente en el seguimiento de lo ordenado por la CSJN, contestando cada uno de los requerimientos del juez de ejecución. Además, ha organizado e intervenido activamente en las jornadas “Nuestro ambiente vale”,⁵² en las que se dedicó el panel de cierre a la problemática del Riachuelo y se efectuaron diversas actividades para contactar otras organizaciones que trabajaran en la cuenca y para difundir la sentencia y la actividad del Cuerpo Colegiado.

Corresponde señalar aquí la necesidad de articular y complementar las acciones encaradas desde la Comisión de Participación Social de la ACUMAR con las que desarrolla el Cuerpo Colegiado porque, aun cuando, en su sentencia, la CSJN no hizo expresa referencia a esto, sus tareas son de hecho complementarias porque, mientras que a la primera le corresponde organizar y promover la participación social y comunitaria en la definición y discusión de las políticas a implementar, el segundo se ocupa de lo mismo, pero en lo que respecta al control de lo actuado.

Por eso resultará de suma importancia que la ACUMAR tenga en cuenta su deber de consultar a los interesados antes de adoptar las medidas que estime necesarias para alcanzar los objetivos fijados en la sentencia. Será también responsabilidad del juez de ejecución y del Cuerpo Colegiado controlar y exigir que así sea. Este último también tiene por delante el desafío de dar a conocer lo decidido por la CSJN y, en este sentido, tendrá que promover un mayor compromiso de los habitantes de la cuenca en el control y seguimiento de lo ordenado, disponiendo, por ejemplo, mecanismos adecuados para recibir sugerencias y denuncias. La dinámica que adquirió el proceso de ejecución de la sentencia, con los sucesivos y exigüos plazos para emitir opiniones acerca de lo hecho por la ACUMAR, sumada a los limitados recursos con los que cuenta el Cuerpo Colegiado para llevar adelante las tareas que se le asignaron ha dificultado y retardado la implementación de medidas en esa dirección.⁵³

52 Estas Jornadas se desarrollaron los días 2 y 3 de diciembre de 2008 en la CABA.

53 Un factor que torna más complejo y desafiante este cometido es que una gran parte de las personas que residen en el territorio y, por lo tanto, resultan alcanzadas por el fallo de la CSJN, no se identifican necesariamente como tales ni vinculan sus problemáticas de hábitat y salud con la contaminación de los ríos Matanza y Riachuelo. En efecto, con excepción de aquellos que se encuentran en las áreas más cercanas a la ribera de estos ríos, los restantes habitantes de la cuenca en general no suelen pensar que la solución de sus malas condiciones de vida demande un abordaje integral de la conta-

3.3. LA PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN COMO REQUISITO INDISPENSABLE PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS Y LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

La sentencia contiene algunos mandatos fundamentales orientados a la producción y la difusión de información sin las cuales las acciones a implementar carecerían de sustento racional y las posibilidades de participación se verían seriamente obstaculizadas.

La corte ordena que se adopte un sistema de información pública que presente datos actualizados y detallados de manera concentrada, clara y accesible para el público en general, un sistema internacional de medición de los objetivos, y que se realicen un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo sanitario que permitan obtener, entre otras cosas, información epidemiológica.

Mientras que las dos primeras disposiciones se refieren a la producción de información y de indicadores para que la sociedad y las partes puedan evaluar si los objetivos que fija la sentencia se alcanzan a medida que se desarrolla el programa de saneamiento y el programa de la corte, la segunda busca que las intervenciones sanitarias en la cuenca se realicen en función de un diagnóstico riguroso y que las enfermedades que amenazan la salud de la población sean debidamente registradas, tratadas y vigiladas.⁵⁴

La ACUMAR aún no ha efectuado grandes avances en este campo, aunque el panorama tampoco es del todo desalentador. Pese a que en una primera instancia pretendió haber cumplido la obligación de instaurar un sistema de información con una simple página de Internet con datos fragmentarios, desorganizados e imposibles de cruzar, en una presentación posterior ha demostrado que está trabajando en un “marco conceptual y una propuesta para la configuración de un sistema de información para la cuenca” que, de

minación de la cuenca. Por otro lado, si bien en el ámbito provincial hay numerosas organizaciones vecinales y comunitarias que trabajan por el mejoramiento de la salud y el ambiente, pocas de ellas son fuertes o están suficientemente institucionalizadas como para involucrarse en las tareas que supone una participación activa en los ámbitos de la ACUMAR y el Cuerpo Colegiado.

54 Tanto en el informe elaborado por la Defensoría del Pueblo en 2003, como en el escrito de demanda presentado por la FARN, el CELS, la Asociación Vecinos de La Boca y Greenpeace ante la CSJN, se señaló la necesidad de contar con indicadores y estudios de base que describieran la situación al inicio de la causa y, por ende, que permitieran medir de manera cierta y adecuada los impactos de las acciones que se van implementando. Se destacó también que esos datos, sumados a estudios epidemiológicos, resultaban trascendentales para poder establecer prioridades no discriminatorias y fundamentar racionalmente los programas que se fueran diseñando.

implementarse, mejoraría ampliamente la situación actual, y también sugirió algunos indicadores, a primera vista acertados, para medir el logro de los objetivos.⁵⁵

Este sistema permitiría entender mejor y en forma más precisa cuáles son las acciones que emprenderán las autoridades en pos de alcanzar los objetivos fijados por la corte y cómo se prevé implementarlas, cuestiones esenciales para que las propias autoridades, las partes, la Justicia y la sociedad en su conjunto puedan hacer un control y seguimiento apropiados.

Si se avanza en dicha dirección, es de esperar que todas las intervenciones públicas que se hagan en la cuenca se decidan sobre la base de una información suficiente y adecuada que permita orientar las políticas y medidas que se adopten racionalmente, de manera no discriminatoria y equitativa, y priorizando la atención de los grupos en situación de riesgo socio-sanitario.

En lo que se refiere a las directivas de la CSJN acerca de que las intervenciones del Plan Sanitario de Emergencia se realicen en función de un diagnóstico riguroso, de que sus resultados sean registrados y de que la presencia de enfermedades que amenazan a la salud de la población de la cuenca en virtud de la contaminación sean vigiladas debidamente, se advierten iniciativas positivas aunque no hay resultados suficientes que permitan una evaluación completa sobre este tema.

4. CONCLUSIONES

Para revertir la situación de vulneración de derechos producida por la contaminación de los ríos Matanza y Riachuelo es fundamental que se activen las medidas contempladas en el Plan de Saneamiento Integral diseñado por la ACUMAR y las especificadas por la CSJN. Pero también es preciso que las intervenciones estatales sobre la cuenca posean una mayor racionalidad y coordinación y que se garantice la efectiva participación de los afectados e interesados en lo que respecta a la planificación de las acciones a realizar y al control de su ejecución.

⁵⁵ Aunque de la escasa información suministrada por la ACUMAR no se puede determinar si los indicadores serán adecuados y suficientes para medir el logro de los objetivos, lo que sí surge de ella es que en la propuesta sometida a consideración del juez para medir el mejoramiento de la calidad de vida no se siguieron ni se tuvieron en cuenta varios principios y estándares de derechos humanos.

La intervención de la CSJN en el proceso ha abierto una oportunidad única no sólo para que se alcance el mejoramiento de la calidad de vida de los residentes de la cuenca sino, también, para lograr un fortalecimiento importante de la democracia. En efecto, este caso puede servir para consolidar la capacidad de organización e incidencia de grupos comunitarios y vecinales, mejorar los mecanismos de acceso a la información y al reclamo, y generar una cultura de mayor responsabilidad por parte de los órganos estatales (especialmente, los locales) hacia sus residentes.

En síntesis, el caso del Riachuelo, por un lado, permitió que se constituyeran nuevos espacios de participación en la cosa pública que posibilitan que la sociedad civil organizada y no organizada se involucre más en los procesos de toma de decisión y control de los gobernantes, cuyo impacto y real funcionamiento dependerá, en gran medida, de la actitud que frente a ellos adopten sus destinatarios. En este sentido, es esperable que los actores sociales y los residentes de la cuenca se reconozcan como beneficiarios de lo decidido por la CSJN y de las acciones contempladas en el Plan Integral, se apropien del proceso, participen en los organismos de consulta, acercando sugerencias, y exijan el efectivo cumplimiento de las respectivas políticas públicas. En este punto, la Comisión de Participación Social de la ACUMAR y el Cuerpo Colegiado tienen un desafío importante por delante. Por otro lado, pone a prueba la capacidad de los órganos políticos para arribar a consensos interjurisdiccionales y actuar coordinadamente en pos de un objetivo común de impostergable interés público.

Asimismo, la sentencia de la CSJN intenta resolver de manera tajante los obstáculos que generan la dispersión y la superposición de responsables para exigir el cumplimiento de los derechos humanos y su protección. De ahora en más, resta que se aclaren e implementen de modo efectivo las medidas contempladas en el Plan de Saneamiento Integral y en el programa ordenado por la CSJN. Queda por ver cómo reaccionará la ACUMAR y qué mecanismos de responsabilización intra e interjurisdiccional se pondrán en marcha cuando deba responder por la falta de actuación o colaboración de otras entidades. Lo que resulta evidente es que, a partir de este fallo, la ACUMAR es la responsable directa ante la ciudadanía de que efectivamente se ejecuten las medidas comprometidas y que no podrá librarse de tal carga pretextando que esos deberes corresponden a otros poderes y dependencias estatales.

Por último, ha quedado planteado un modelo interesante y creativo de intervención judicial frente a casos complejos y estructurales que, según la evaluación que se vaya haciendo, podría replicarse ante otras problemáticas que se lleven a los tribunales. Por otra parte, así como la intervención de la CSJN ha sido indispensable para la puesta en marcha de todo este proceso, también lo será para garantizar su continuidad y el cumplimiento de los objetivos pro-

puestos. Por eso, es fundamental que ese tribunal se comprometa activamente con la ejecución de su decisión, siga de cerca y apunte la actividad de los distintos actores involucrados y reasuma la intervención cuando sea necesario.