

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

# **La causa “Beatriz Mendoza”. El conflicto por la apropiación de los recursos naturales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: ¿Justicia para el Riachuelo?.**

María Gabriela Merlinsky.

Cita:

María Gabriela Merlinsky (2009). *La causa “Beatriz Mendoza”. El conflicto por la apropiación de los recursos naturales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: ¿Justicia para el Riachuelo?.* XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1103>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evbW/fv8>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# **La causa “Beatriz Mendoza”**

## **El conflicto por la apropiación de los recursos naturales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: ¿Justicia para el Riachuelo?**

*María Gabriela Merlinsky*  
CONICET- UBA  
Instituto de Investigaciones “Gino Germani” FCS  
*merlinsk@mail.retina.ar*

### **INTRODUCCIÓN**

El 20 de junio de 2006 la Corte Suprema de Justicia declaró su competencia originaria en la causa “Beatriz Mendoza”<sup>1</sup>, una demanda judicial presentada por un conjunto de vecinos de la localidad de Avellaneda, quienes reclamaron como afectados por daño ambiental colectivo, en tanto residentes de la cuenca Matanza-Riachuelo, un área con altos niveles de contaminación. En su reclamo, los ciudadanos habían exigido la inmediata reparación y recomposición del bien ambiental dañado en los términos que establece la Ley General del Ambiente.

---

<sup>1</sup> En el año 2004, un grupo de vecinos, encabezados por Beatriz Silvia Mendoza (autos: “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”), interpusieron una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del río Matanza-Riachuelo.

En su sentencia originaria<sup>2</sup> la Corte Suprema de Justicia estableció un punto de inflexión en el tratamiento de la cuestión ambiental en Argentina en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, en términos institucionales, pues exigió a los diferentes gobiernos jurisdiccionales con competencia en la cuenca la implementación de medidas para la reparación del bien ambiental dañado y en segundo lugar, en términos sociales y políticos: al establecer su competencia originaria en una cuestión que estaba en consonancia con un proceso anterior de movilización de actores y significados sociales en relación con el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo.

En este trabajo nos proponemos analizar los límites, tensiones y movimientos generados por la causa judicial considerada como arena pública de conflicto<sup>3</sup>.

La existencia de un juicio ejemplar, constituye un material extraordinario para el análisis las formas de vida colectiva que transforman la cuestión de la degradación del Riachuelo en un asunto público. La escenificación del proceso judicial a través de audiencias públicas, permitió generar canales de expresión observables y descriptibles, dando lugar a la participación de diferentes actores sociales, haciendo visible sus posiciones, intereses y niveles de responsabilidad por la contaminación de la cuenca.<sup>4</sup>

La producción de documentos de prueba exigidos por la corte, entre los que se cuentan instrumentos de planificación, evaluación e impacto; informes de situación y de avance, fueron consolidando un corpus de información sobre la situación de la cuenca, que nunca antes sido

---

<sup>2</sup> En su resolución original la corte fijó reglas del juego iniciales en términos de las exigencias que impuso a cada una de las partes demandadas.

- Por un lado, la sentencia de competencia originaria establece el requerimiento a las empresas demandadas para que en un plazo de treinta días informen en relación a los líquidos que arrojan al río, su volumen, cantidad y descripción; si existen sistemas de tratamiento de los residuos y si tienen seguros ambientales contratados en los términos del artículo 22 de la Ley 25.675 General del Ambiente)

- Por otro lado, la Corte requirió al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad de Buenos Aires y al COFEMA que en el plazo de treinta días y en los términos de la Ley 25.675 General del Ambiente, presenten un plan integrado y progresivo para el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. El fallo señalaba la importancia de la progresividad del plan, apoyándose en el artículo 4 de esa misma ley, que establece “que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales proyectadas en un cronograma temporal”. Asimismo, la Corte estableció que el plan debía contemplar el ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre el desarrollo de actividades antrópicas, el estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental pública. El fallo remarcaba la necesidad del carácter integral del plan propuesto, requiriendo una propuesta de soluciones consensuadas y concertadas por parte de las jurisdicciones intervinientes.

<sup>3</sup> Lo propio de los problemas públicos es su propagación en diferentes arenas públicas. Estas se pueden identificar en los procesos de deliberación por medio de canales de expresión observables y descriptibles, que dan cuenta de la elaboración de opiniones públicas y acciones colectivas, generando como resultado la elaboración de bienes comunes y causas públicas. (Cefai, 2002). El concepto de arena pública remite a la doble connotación de “lugar de combate” y de “escena de actuación o dramatización” y permite entender la constitución misma de tal espacio como un trabajo de experimentación en torno a los asuntos públicos.

<sup>4</sup> La presentación de cada una de las partes en el juicio se organizó a través de audiencias públicas que fueron filmadas y proyectadas en pantallas gigantes, lo cual permitió que los ciudadanos asistentes pudieran seguir los pormenores del juicio en la sala de audiencias del Palacio de Tribunales. Se realizaron en total cuatro audiencias públicas en el marco de la causa judicial que tuvo su primera sentencia final (por la recomposición y prevención del daño ambiental) el 8 de julio de 2008. El propósito de éstas fue centralmente establecer el grado de avance de las jurisdicciones en la elaboración y ejecución del plan de saneamiento, así como determinar los diferentes grados de responsabilidad de los acusados por el daño ocasionado a la cuenca.

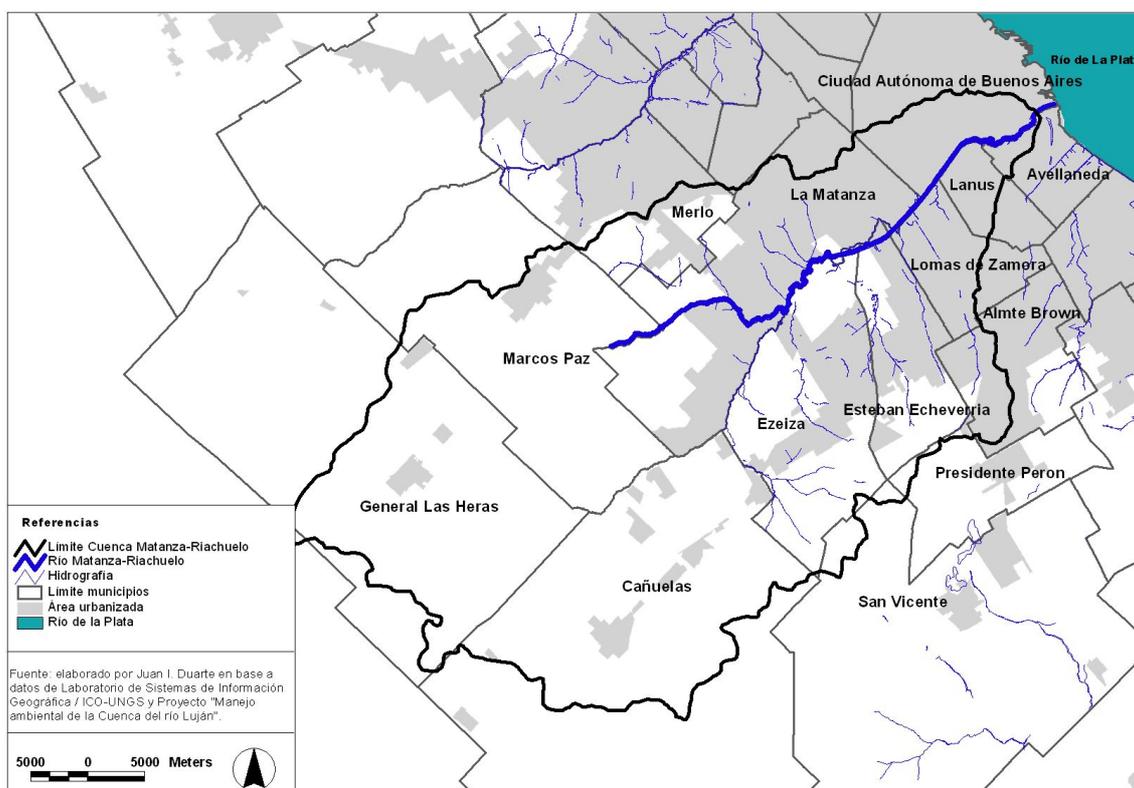
accesible públicamente como objeto de deliberación. El Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la CMR -exigido a las jurisdicciones como primera medida ejemplar- se volvió, de este modo, un objeto de controversia y un piso común de contenidos mínimos para la construcción del debate.

En las páginas siguientes abordaremos tres cuestiones centrales para adentrarnos en algunas claves de interpretación del caso: *el perfil de los actores participantes en la causa y su posicionamiento en el conflicto*, las principales *controversias que se han generado en relación al saneamiento del Riachuelo*, finalmente lo que consideramos que son los principales *puntos de inflexión institucional abiertos por la causa judicial*.

## **El conflicto por la apropiación de los recursos naturales y la utilización diferencial del territorio de la cuenca: el papel de los actores sociales en la controversia**

El debate por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo pone en cuestión las formas que ha asumido la intervención del Estado en sus diferentes niveles de gobierno y, especialmente, pone en evidencia el déficit en los mecanismos de comando y control sobre los establecimientos industriales que han sobre-explotado el recurso como si se tratara de un simple colector de efluentes industriales y cloacales. En esos términos, la controversia requiere ser puesta en relación con dos cuestiones de carácter fundamental: la tensión política existente entre diferentes jurisdicciones de gobierno que tienen autoridad sobre la cuenca (gobierno nacional, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, municipios de la cuenca) y

### **La cuenca Matanza-Riachuelo: jurisdicciones involucradas**



la cuestión económica y también política relacionada con la asignación de la responsabilidad que le cabe a las empresas en la degradación de este territorio.

El conflicto de poderes entre niveles jurisdiccionales es parte de un problema histórico de ausencia de planificación metropolitana, coexistencia y superposición de competencias, vacíos legales y normativa difusa. Se trata de una cuestión central que da cuenta de los problemas de gobernabilidad ambiental, definida como “la articulación compleja y contradictoria entre múltiples prácticas y representaciones a través de la cual diferentes actores políticos, actuantes en distintas escalas se hacen presentes con efectos pertinentes y con diferentes grados de legitimidad, colaboración y/o conflicto, en la constitución de un territorio y en la gestión de su dotación de recursos naturales” (Alimonda, 2006:76).

En cuanto a los actores económicos, la cuestión central es definir cuáles son los mecanismos para la internalización de costos ambientales en el esquema económico de empresas de diferente tamaño y poder económico. La Corte Suprema de Justicia, al considerar a las empresas como parte acusada en el juicio, introduce una cuestión compleja (aunque no imposible) que es establecer los niveles de responsabilidad de las empresas en el daño causado al ecosistema de la cuenca. En virtud de que la cuenca ha sido y sigue siendo un territorio privilegiado para la expansión de la actividad industrial y de servicios en la Región Metropolitana de Buenos Aires, su degradación es la expresión de la apropiación histórica desigual del territorio. En tanto la apropiación es una condición de la producción, al historizar las categorías económicas, “se ponen en evidencia los diferentes dispositivos de poder, incluyendo los discursivos y los imaginarios, que fundamentan y reproducen el acceso, la condicionalidad o la exclusión de los diferentes actores sociales en relación a la dotación de recursos naturales de un territorio dado” (Alimonda, 2006:76).

De este modo, la controversia pone en cuestión el sentido mismo de la expansión productiva en la región, apuntando a la consideración de la cuestión ambiental como un factor que, de la causa “Riachuelo” en adelante, no puede en modo alguno ser la variable de ajuste para el esquema económico individual de las empresas.

La cuestión es establecer cuánto de este conflicto social, económico, político y ambiental, se expresa en la arena judicial y quienes son los actores que llevan adelante la controversia.

## Los actores en la arena judicial

La arena judicial de conflicto se ha organizado en torno a un actor central: la Corte Suprema de Justicia que es quien impulsa el proceso. ¿Por qué decimos que la C.S.J.N. es el actor central en la arena judicial? En primer lugar, porque el caso permite reubicar a la Corte en su tarea ejemplar de ejercicio de contralor del poder público alejándose de un rol histórico donde había ido aumentando su competencia jurisdiccional en casos de interés particular. En segundo lugar, la causa representa la oportunidad de avanzar en el proceso de “normalización” de la ley, conocida como Ley General del Ambiente. En efecto, la normalización implica la generación de reglas con alcance variable, que son subsiguientes a la sanción de una ley y que son producidas por la jurisprudencia (interpretación mediante) para permitir la aplicación de dicha norma (Azuela, 2006: 179). Cuando la corte declara su competencia originaria en la causa “Beatriz Mendoza”, le ordena a las jurisdicciones con atribuciones en la cuenca que lleven a cabo un plan de saneamiento, sin indicar el contenido de las medidas, pero prescribiendo enfáticamente los requisitos que el mismo deberá cumplir, y cuando lo hace, se sujeta ceñidamente a las prescripciones de la Ley General del Ambiente . En tercer lugar, además de ejercer “accountability horizontal” (que es la función primaria de la Corte) con este fallo se habilita en ejercicio de la “accountability societal” a través de la participación de la Defensoría y ONGs como terceros en la causa y designando a estas mismas organizaciones como controladores del cumplimiento posterior de la ejecución del plan. En ese sentido, la Corte está asumiendo que tiene limitaciones para garantizar que su sentencia se cumpla y sólo mediante un proceso asistido socialmente, es posible ejercer el control jurídico y la rendición de cuentas en las políticas estatales. En cuarto lugar, la Corte asume un enfoque del cumplimiento de la ley fuertemente asociado al ejercicio de los derechos de ciudadanía y en particular, el cumplimiento de un marco normativo que se encuadra en los derechos de segunda y tercera generación, haciendo referencia explícita a los derechos humanos. Esto abre una puerta a la ampliación de otros derechos que están presupuestos en la aplicación del plan de saneamiento, tales como el derecho a la vivienda, el derecho a la salud, el derecho al agua segura, etc. Esto implica que la Corte le asigna un rol importante a la justicia, definida como mecanismo de compensación institucional frente a desigualdades, poniéndose a tono con la evolución tanto institucional como del enfoque de los derechos humanos en el nivel internacional. Finalmente, aunque no en último lugar, la Corte asume un rol importantísimo en la aplicación de las normas constitucionales más innovadoras de la reforma constitucional de 1994 que, no casualmente, refieren a la normativa ambiental.

En esos términos, podemos decir que junto con la instalación de la causa “Beatriz Mendoza” como asunto público de carácter ejemplar para el Estado argentino, la corte se presenta ante la sociedad asumiendo un rol político, pero no entendido como “sumisión al poder político” sino en términos del ejercicio de una función política a través del cumplimiento de la ley.<sup>5</sup> El caso judicial, de algún modo representa una oportunidad histórica para que la C.S.J.N. se reposicione como actor institucional fundamental en el sistema político.

Asimismo hay y actores “ayudantes” que no son los demandantes en la causa, sino un conjunto de organizaciones no gubernamentales que habían participado de una experiencia singular de trabajo colectivo encarada por la Defensoría del Pueblo de la Nación desde 2002 en adelante. Estas organizaciones habían elaborado informes de seguimiento de la situación de la cuenca que fueron presentados públicamente a través de conferencias de prensa. Estos informes habían jugado un papel muy importante en la inscripción de la cuestión del saneamiento de la cuenca como problema público.

Cuando la Corte declaró su competencia originaria, estas mismas organizaciones plantearon su pretensión de participar como terceros en la causa, basándose en los preceptos constitucionales que garantizan a las Organizaciones no Gubernamentales de defensa del ambiente el acceso a la legitimación activa frente a daños colectivos ambientales. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace Argentina y la Asociación de Vecinos de la Boca, fueron así incluidas como terceros en la causa, luego de que la Corte examinara los estatutos de la cada una, dictaminando que se encontraban legitimadas para ser parte de la misma.

Este último aspecto jugó una relevancia central en la forma de encarar el proceso judicial, pues permitió que la acción de seguimiento de políticas públicas para el saneamiento de la cuenca, iniciada por la Defensoría del Pueblo de la Nación y las organizaciones participantes, adquiriera un impulso renovado en los estrados del tribunal supremo y se proyectara hacia la opinión pública en general, considerando la importante cobertura mediática del caso.

Del otro lado están los actores demandados: las diferentes jurisdicciones de gobierno con competencia en la cuenca y las cuarenta y cuatro empresas imputadas como causantes de la contaminación de la cuenca.

---

<sup>5</sup> Eugenio Zaffaroni, uno de los miembros de la nueva corte, afirma que "no existe la técnica jurídica escéptica sino lo que se hace desde la doctrina es proyectar una jurisprudencia que se convertirá en decisión política". Los jueces se reconocen como actores sociales cuyas argumentaciones constituyen un discurso jurídico que es político porque, en definitiva -dice Zaffaroni- cada propuesta de la dogmática jurídica es una propuesta de efectivo ejercicio de poder. (Zaffaroni, 2004: 7).

A partir de la inclusión de las empresas como partes acusadas en la causa, éstas últimas han ganado visibilidad pública como actores sociales colectivos responsables por la degradación ambiental del Riachuelo (independientemente del grado de responsabilidad individual que le cabe a cada empresa). Esto representa un punto de inflexión pues hace inviable una ecuación que décadas anteriores ha sido aceptada socialmente: el canje de contaminación por empleo.

Si el gobierno nacional tendió a ocupar una posición de parte actora en el caso, identificando incorrectamente su rol en el proceso judicial, en contraposición, las empresas utilizaron diferentes estrategias argumentativas para eludir su compromiso en la degradación de la cuenca, apuntando así a focalizar en el gobierno nacional como único actor responsable por la contaminación.

La sentencia originaria de la Corte Suprema de Justicia del 20 de junio de 2006 se produce en el período de mayor efervescencia mediática del conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay y asimismo es coincidente con la incorporación de las demandas de la población de Gualeguaychú en la agenda del gobierno nacional. En esos términos, la asunción de la Dra. Romina Picolotti como Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable tan sólo una semana después de la sentencia originaria, ligó estrechamente la trayectoria de esta funcionaria al destino del caso Riachuelo. En efecto, inmediatamente después de su asunción en el cargo, tuvo que responder a una demanda perentoria y presentar un plan de saneamiento contando con un plazo de treinta días, debiendo abordar un campo de problemas ambientales en un ámbito social y geográfico que no había tenido oportunidad de conocer en profundidad. La designación de la funcionaria, generó grandes expectativas sociales, especialmente en el campo de las organizaciones ambientales, pues vino de la mano de una jerarquización institucional del área a su cargo, ya que la SAyDS dejó de depender del Ministerio de Salud y Ambiente y pasó a depender directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La Secretaria asumió la representación de las tres jurisdicciones ante la Corte Suprema de Justicia y su imagen mediática estuvo cada vez más asociada a los avatares del “caso Riachuelo”. Esto tuvo dos implicancias importantes. En primer lugar, el caso judicial se volvió un gran monitor social de su gestión; en segundo lugar, al asumir la representación de las jurisdicciones sin haber establecido consensos previos de coordinación, buena parte de los conflictos interjurisdiccionales ligados a la gobernabilidad de la cuenca, siguieron su paso entre bambalinas y no se filtraron en la arena judicial. La renuncia de la Secretaria estuvo asociada al fracaso en la implementación del Plan de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo. En la actualidad un nuevo representante de la cartera ambiental ha asumido el seguimiento del caso buscando bajar el perfil de la secretaría y evitando dar publicidad a la estrategia de seguimiento del plan de saneamiento.

Los debates en torno a la viabilidad y las medidas a implementar en relación al saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo, permitieron llevar adelante, como ya señalamos, un esquema de monitoreo que se conjugó con un pedido de informe a expertos de la Universidad de Buenos Aires para evaluar el plan estratégico presentado por el gobierno. Esto generó tensiones que dispararon fuertes críticas (criterios de revisión) al Plan Integral de Saneamiento presentado, a la conformación del Organismo de Cuenca, e incluso a las primeras medidas tomadas. Esto plantea un interesante mecanismo de articulación con el “saber experto”, asignando a su vez, un rol político a la tarea desarrollada por los investigadores de la Universidad.

Finalmente, los actores demandantes no se han podido expresar, si bien son parte de un “caso colectivo” no se han constituido en “actor colectivo”. Jenkins y Eckert (1986), quienes analizan las “organizaciones profesionales de Movimientos Sociales (SMO, por su siglas en inglés) argumentan que la acción colectiva de éxito, es decir aquella que logra influencia sobre el sistema político en el sentido de su transformación, requiere de una alianza entre movimientos de masa nativos (basados en asociaciones autónomas y locales) y grupos de interés profesional u ONGs profesionales. Esta asociación, es la que permite -en muchos casos-, la introducción de un grupo excluido en el sistema de organización política. Cohen y Arato defienden la tesis de que “las asociaciones autónomas, voluntarias y nativas, dentro de la sociedad civil que usan y amplían el discurso público y los espacios públicos para el discurso, son la diferencia específica de los movimientos sociales contemporáneos” (Cohen y Arato, 2000: 570). En el caso que estamos analizando, tal movimiento no se ha conformado, posiblemente, -y entre otras razones- porque no existe tal alianza constitutiva entre movimientos de masa nativos y grupos de interés profesional. Los demandantes en la causa, en su mayoría vecinos de la localidad de Avellaneda, no han formado parte de la estrategia elaborada por la Defensoría y tampoco han podido constituirse en actores políticos a partir de su presentación como querellantes en la causa.

Es sorprendente que, considerando la cantidad de población afectada, no exista en la región un movimiento de “justicia ambiental” similar al que se ha formado hace dos décadas en Estados Unidos o, en América Latina en países como Brasil. El movimiento de “justicia ambiental”, se define en torno al cuestionamiento de instalaciones potencialmente peligrosas o contaminantes que se ubican cerca de poblaciones sin poder político. No hemos registrado la existencia de movimientos que cuestionen la relación entre formas de ocupación del suelo y distribución de desventajas sociales y ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Las demandas de los vecinos de Villa Inflamable dan cuenta de un incipiente proceso de estas características, sin embargo, pareciera que no hay un proceso de movilización que permita articular los actores que han sido protagonistas

importantes en la judicialización del caso Riachuelo (la Defensoría, las ONGs) y los habitantes en villas, asentamientos, ocupantes en basurales y en general la población residente en sitios contaminados de la cuenca Matanza-Riachuelo. Es demasiado pronto para establecer conclusiones, sin embargo, nos animamos a aventurar que una parte importante de los conflictos sociales del futuro se genere a partir del progresivo cuestionamiento de esta injusta distribución de males, que condena a los grupos sociales más desaventajados en la escala social a vivir en territorios de degradación ambiental.

### **Las controversias socio-técnicas**

La noción de “controversia” refiere a procesos sociales en que actores sociales colectivos cuestionan y en algunos casos se movilizan en contra de la decisión de actores expertos con capacidad política que promueven obras de infraestructura, emprendimientos, planes, programas, normativas, etc. que son consideradas como potencialmente riesgosas por los actores movilizadas. En estos casos, hay actores que promueven el proyecto y actores que lo administran, y la controversia se suscita debido a las diferentes perspectivas sobre el problema. Habitualmente quienes desarrollan un proyecto persiguen un objetivo específico y “trabajan en términos de un cálculo de eficiencia que sólo incorpora costos que pueden ser cuantificados”, sin embargo, quienes pueden ver alteradas sus vidas definen los costos “de manera que incluyan los impactos sociales y ambientales” (Nelkin, 1974: 3). Por lo tanto, es frecuente que en estas controversias los actores movilizadas apelan a la libertad de elección de los ciudadanos, ampliando de ese modo el campo de acción política en torno a la defensa de los derechos sociales y ambientales.

En este trabajo hacemos referencia a “controversias socio-técnicas”, en tanto las mismas se desarrollan no sólo en relación a incertidumbres científicas y técnicas, sino también en torno a incertidumbres sociales. Cuestionando la frontera entre lo técnico y lo social, los protagonistas que hacen surgir la controversia, introducen una indeterminación que no será clausurada sino al término de la misma. (Callon, et.al, 2001: 47). Las controversias constituyen un enriquecimiento de la democracia, un mecanismo de control social frente al excesivo poder de círculos herméticos en los que se toman las decisiones socio-técnicas y, especialmente, un ámbito donde enriquecer los inventarios de actores, problemas y soluciones. Mediante la emergencia de nuevos actores afectados por la controversia, se produce una reconfiguración del paisaje social. Asimismo, los actores sociales que emergen junto con la controversia, aportan un inventario de problemas que había sido ignorado (incluyendo los aspectos sociales inatendidos) al tiempo que establecen nuevos lazos entre los problemas, movilizando a otros actores afectados. De este modo, es posible tener en cuenta opciones

y soluciones que habían quedado invisibilizadas en la lista definida por los actores oficiales. (Callon, et.al. 2001: 54). “Porque ellas ponen en evidencia un triple inventario de actores, problemas y soluciones, las controversias constituyen un dispositivo eficaz de exploración de estados de mundo posibles, que por razón de la incertidumbre, son desconocidos”. De este modo, las controversias constituyen un proceso de aprendizaje colectivo. (Callon, et.al. 2001: 55).

Las principales controversias que se han expresado en la arena judicial se refieren a: 1) la cuestión institucional, aquí se ha establecido la necesidad de constituir una autoridad para la cuenca; lo que ha implicado un complejo mecanismo de construcción de poder entre las jurisdicciones que tienen competencia en la cuenca 2) la cuestión de la relación entre el daño ocasionado a la cuenca y las consecuencias sobre la salud; dónde se inauguró un debate acerca de la necesidad de un plan de vigilancia epidemiológica para la cuenca 3) la política de saneamiento, donde (quizás por primera vez) se han establecido interrogantes cruzados con respecto a las inversiones en provisión de agua potable y cloacas y la recuperación de las cuencas de la RMBA; 4) el control de la contaminación industrial, como un caso testigo para recuperar la legitimidad de la política ambiental de Estado; 5) el ordenamiento ambiental del territorio, en términos del cuestionamiento a la producción de suelo urbano a través de mecanismos que agravan la desigualdad ambiental.

Para entender cómo opera la selección social del riesgo, es preciso insistir en que estos cinco puntos no ocuparon el mismo lugar en el proceso de definición de las fuentes de preocupación social. Si el tema más debatido ha sido la política de saneamiento, la cuestión institucional enfrenta grandes desafíos que no se resuelven mágicamente con la designación de una autoridad para la cuenca. Por otra parte, las empresas son actores económicos poderosos, cuyas voces logran constituirse en “fuentes de autoridad reconocida” para eludir la responsabilidad que les cabe y asimismo generar cierto estado de confusión en torno a los peligros.

Finalmente si la cuestión de las consecuencias sobre la salud había sido un punto de pasaje obligatorio en los repertorios de problemas establecidos por la Defensoría y la red de ONGs para llamar la atención sobre la degradación de la cuenca, en su deliberación en los estrados judiciales, la cuestión no se mantuvo en el primer plano de las discusiones, posiblemente por la escasa incidencia de los actores demandantes en el juicio. Algo similar sucedió con la cuestión del ordenamiento ambiental del territorio, con la diferencia que aquí habría que agregar a la lista a otros actores invisibilizados: los gobiernos municipales.

Lo que ha resultado un extraordinario ejercicio de experimentación colectiva, ha sido el modo en que los diferentes actores han dado seguimiento a la construcción del Plan de Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Impulsado por sistemáticos pedidos de

ampliación y re-elaboración, conminado a realizar ajustes con otros organismos y jurisdicciones, monitoreado científicamente y auditado socialmente, el plan fue cambiando su contenido a medida que avanzaban las audiencias públicas del caso, un proceso que continúa a la fecha de redacción de este texto, por obra de el esquema “micro-institucional” de seguimiento de la causa judicial<sup>6</sup>.

En tanto estas controversias se desarrollan en una arena judicial donde la máxima autoridad judicial ha definido la cuestión como un “caso testigo” para la política ambiental nacional, la escenariedad de la arena pública, se proyecta más allá de la construcción del problema ambiental y da lugar a un debate mayor en torno a los mecanismos de “accountability horizontal y social”, es decir acerca de la incorporación de mecanismos de control y contrapeso entre los poderes de gobierno, y la definición de condiciones para la intervención civil en la política de derechos y en la rendición de cuentas. Es aquí donde las controversias, se proyectan mucho más allá de la arena ambiental, dando lugar a importantes debates que hacen a la calidad institucional de nuestra democracia.

### **Los puntos de inflexión política e institucional abiertos por el conflicto**

El reto político mayor, refiere a la generación de condiciones políticas para que el Plan de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo deje de ser solamente un objeto de deliberación, y se pueda constituir en dispositivo espacial (Lussault, 2007). Para ello es preciso que la autoridad de la cuenca, pueda constituirse en un ámbito de organización del espacio de la cuenca, una escala que antes no ha sido tenida en cuenta en las políticas públicas. Esto requiere un diseño político acorde con la gobernabilidad ambiental que, como vimos, implica la conjunción de diferentes actores que con efectos pertinentes y con diferentes grados de legitimidad, participan en la constitución del territorio y en la gestión de su dotación de recursos naturales.

---

<sup>6</sup> La sentencia final (8-07-08) llegó luego de dos años y a partir del material de prueba acumulado en cuatro audiencias públicas en las que hubo pocos avances en la definición de un plan para la cuenca Matanza-Riachuelo. Aquí la Corte “dividió” la causa en dos partes, declarando sentencia final en referencia a la recomposición y prevención de daños futuros, dejando pendiente la definición de la reparación del daño ambiental colectivo. Para ello estableció una serie de medidas de cumplimiento obligatorio por parte de las tres jurisdicciones involucradas (acceso a la información pública; control de la contaminación de origen industrial; saneamiento de basurales; limpieza de márgenes del río; expansión de la red de agua potable; desagües pluviales; saneamiento cloacal y plan Sanitario de emergencia).

La Corte estableció igualmente las bases de ejecución de la sentencia definiendo: 1) mandatos dirigidos a la administración, orientados hacia un resultado y 2) garantías de implementación, a través de un sistema “micro-institucional” de control “mixto”, a cargo de autoridades pertenecientes a la administración pública (la Auditoría General de la Nación) y del Poder Judicial Federal (el juzgado de Primera Instancia de Quilmes), en concurrencia con la participación de organizaciones no gubernamentales (el cuerpo colegiado integrado por las organizaciones, incluidas como “terceros” en la causa, y coordinado por el Defensor del Pueblo de la Nación). Asimismo, la Corte Suprema de Justicia estableció una definición precisa de las competencias para la aplicación de las sanciones en forma incremental, indicando plazos de ejecución y multas en caso de que no se cumplan las metas aludidas.

Es importante destacar que, en este marco, la ACUMAR es autoridad obligada de ejecución del programa, pero no es la única que tiene responsabilidad por el saneamiento de la cuenca. 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 8-07-08. Disponible en: [http://www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/fallo\\_riachuelo080708.pdf](http://www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/fallo_riachuelo080708.pdf)

Como hemos dicho páginas más arriba, en estas controversias los repertorios de argumentación van más allá del caso y lo que se está discutiendo es también la política ambiental. Lo que no deja de sorprendernos es que los debates tienen eco en una temporalidad mayor, y que en muchas de las cuestiones debatidas y denunciadas, se vuelve a retomar el hilo (interrumpido) de las políticas de Estado que en Argentina tuvieron continuidad hasta la década del 70'. La reiteración cíclica de los planes frustrados, los proyectos con grandes metas pero sin planes sostenidos de inversión, la progresiva descapitalización del factor humano en las áreas de saneamiento, el desmantelamiento de un área ambiental estatal que en los años 70' había sido pionera en América Latina, la permanente discontinuidad institucional en las políticas de gestión integrada del agua, forman parte de un debate que reclama mayor institucionalidad para las políticas ambientales y acuerdos básicos para la continuidad de las líneas de acción.

Por otra parte, es sorprendente constatar la desvinculación histórica existente con las trayectorias de las políticas ambientales seguidas en otros países, y no estamos hablando de países distantes, nos referimos a países de América Latina como México, Chile o Brasil, que tienen una importante trayectoria en políticas de gestión de recursos hídricos y manejo de cuencas, aquí no nos referimos tanto a los resultados alcanzados por esas políticas –aspecto que no idealizamos- sino a los aprendizajes en términos de su fortalecimiento institucional.

Las principales recomendaciones que plantea la literatura comparada sobre gestión de cuencas, ecosistemas y recursos naturales en América Latina, toma en consideración que el principal desafío es institucional y político. Como plantea Dourovjeanni, el gran desafío para la gestión de cuencas enfrenta más una crisis de organización social que una crisis ambiental. (Dourovjeanni, 2003:2). En esos términos, debe asumirse que por definición, la gestión de cuencas es la gestión del conflicto entre intereses contrapuestos, donde quienes tienen mayor poder político en la toma de decisiones son actores sociales económicos, con frecuencia invisibilizados y que no tienen interés en la conservación del recurso. Es importante entender que “uso múltiple del agua” implica -muchas veces- múltiples usos en conflicto. Siguiendo al autor, hemos podido reconocer innumerables ejemplos de contraposición entre lo que denomina respectivamente, el “modelo endógeno” y el “modelo exógeno”. El primero se sustenta y evoluciona a partir de las culturas locales y se basa en un conocimiento del entorno natural sustentado en cientos de años e interacción con el entorno, el segundo, es un modelo abierto, tendiente a la globalización, el intercambio comercial y que comparte una lógica extractiva consumista. Este último modelo, sólo en años recientes ha incorporado la temática ambiental en sus decisiones, con efectos todavía muy poco visibles. Generalmente quienes sostienen el modelo endógeno, no tienen capacidad política de negociación con los poderosos actores

económicos que sustentan el modelo exógeno. Eso va generando un balance cada vez más crítico para la preservación del ciclo hidrológico. Por esa razón, la apuesta a políticas de Estado de largo plazo en el manejo y conservación de los recursos hídricos, debería apuntar a la elaboración de planes de uso compartido del agua elaborados por los propios usuarios. Pues sólo dando poder a los interesados en la conservación del recurso se hace viable una ecuación menos depredadora con el futuro de los ecosistemas.

## REFLEXIONES FINALES

Podemos afirmar que la causa judicial en torno al saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo es un “caso testigo” que genera movimientos en las formas en que se procesan las políticas públicas en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Dos son los grandes desafíos que enfrenta este ejercicio experimentalista: las limitaciones propias de cualquier denuncia judicial en torno a una amenaza o riesgo ambiental y, la dificultad de encontrar caminos institucionales sostenibles en el tiempo, que vayan más allá de la periodicidad de los mandatos.

Sobre la primera cuestión, como ha señalado Boltanski (1996), cuando una denuncia por una afectación ambiental se transforma en un caso judicial, hay un desdoblamiento del lugar del juez, por la escisión de la facultad de juzgar y el poder de actuar. Efectivamente, cuando un “lanzador de alerta” plantea una denuncia por afectación ambiental en la justicia, para lograr su cometido, tiene que lograr incidir no solamente sobre la resolución del juez (la sentencia) si no también sobre el que “tiene el poder de actuar” (puede ser una persona privada, pero generalmente la demanda termina en una instancia ejecutiva del Estado), es decir quien puede interrumpir los dispositivos y mecanismos generadores de riesgo. El gran desafío abierto por el caso judicial es como se generan los mecanismos para incidir sobre quienes tienen “el poder de actuar” es decir las jurisdicciones de gobierno.

Y esto se conecta con el segundo problema, referido a la continuidad institucional. La definición de políticas de largo plazo para la cuenca Matanza-Riachuelo, entra en contradicción con la periodicidad de los mandatos ejecutivos y con las formas de acumulación política de los líderes en el gobierno. Ambas cuestiones generan pocos incentivos para emprendimientos de reforma a largo plazo. “Si la corte le pide un plan al gobierno, probablemente este no tiene problemas de imaginarse y comprometerse a dar felicidad eterna, ya que es conciente de su no eternidad, ergo, de la no exigibilidad de su promesa. Pero la Corte no puede conformarse con eso y necesita avanzar en un ejercicio de expansión, de búsqueda, de recreación y de imaginación institucional” (Puga, 2008:164). ¿Quiénes serán los actores sociales encargados de definir, sostener y apuntalar un plan de largo plazo para la cuenca Matanza-Riachuelo? ¿Quiénes son aquellos que cuentan con la disposición y los recursos para prolongar ese ejercicio de imaginación institucional? Hemos visto que aún no se ven actores movilizados que tengan suficiente fuerza política para garantizar este proceso. Preferimos dejar la pregunta abierta, pues -como reza el anónimo danés- si miramos el cambio, desde el cambio mismo, es como si nada estuviese cambiando.

## Bibliografía

- ACUMAR (2007); Plan Integral Cuenca Matanza-Riachuelo. Presentado ante la C.S.J.N.; 9 de noviembre. Disponible en:
- <http://espacioriachuelo.org.ar/documentos/infpicolotti.pdf>
- ACUMAR (2007b). Informe correspondiente al Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza -Riachuelo conforme requerimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Informe C.S.J.N 9-11-07. 150 páginas. Disponible en: <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/r-contestacion.pdf>
- Alimonda, H. (2006); Paisajes del Volcán de Agua (aproximación a la Ecología Política latinoamericana). En: Alimonda, H. y Parreira, C. (organizadores); Políticas Públicas ambientales Latino-americanas. Brasilia; FLACSO-Brasil-Editorial Abaré; Págs. 65-80.
- Azuela, A. (2006); Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental. México DF; UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales; Fontanamara.
- Boltanski, L. (1996); "Affaires, alertes et catastrophes". Actes de la cinquieme séance du Seminaire du programme "Risques collectives et situations de crise"; Grenoble, CNRS.
- Cafferatta, N. (2006); "Un fallo ejemplar de la Corte Argentina que constituye un punto de inflexión el proceso de consolidación positiva del derecho ambiental". Revista de Derecho Ambiental. Instituto El Derecho por un Planeta Verde Argentina, LEXIS NEXIS, 22 de junio.
- Cafferatta, N. (2008); "Sentencia colectiva ambiental en el Caso Riachuelo". Jurisprudencia argentina. Vol. III, N° 8.
- Callon, M.; Lascoumes, P.; Barthe, Y. (2001); Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique. París; Seuil.
- Cefai, D. (2002); "Qu'est-ce qu'une arène publique? Quelques pistes pour une approche pragmatiste". En: Cefai, D. y Joseph, I. (coordinadores); L'héritage du pragmatisme. Conflits d'urbanité et épreuves de civisme. París; Éditions de L'aube.
- Cohen, J. y Arato, A. (2000); Sociedad Civil y Teoría Política. México, Fondo de Cultura Económica. Segunda Edición.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (2003). 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 de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo (2003-2005). Disponible en: <http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo2006.pdf>
- Dourojeanni A. (2003); Conflictos y conciliaciones para la gestión sustentable de las cuencas: aspectos políticos e institucionales. III Congreso Latinoamericano de Manejo de Cuencas. Arequipa, junio de 2003. Disponible en: <http://www.ibcperu.org/doc/isis/7663.pdf>
- Dourojeanni A., Jouravlev A (2001), Crisis de gobernabilidad en la gestión del agua (Desafíos que enfrenta la implementación de las recomendaciones contenidas en el capítulo 18 del Programa 21), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.1660-P, diciembre de 2001, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No 35, Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/0/LCL1660PE/lcl1660PE.pdf>.
- Lezama, J. L. (2004); La construcción social y política del medio ambiente. México; El Colegio de México, 277 p.
- Lorenzetti, Ricardo L. (2008); Teoría del Derecho Ambiental. Buenos Aires, La Ley.
- Lussault, (2007); L'Homme Spatial. La construction sociale de l'espace humain. Paris, Seuil. La couleur des idées.
- Nelkin, D. (1974); Jetport: the Boston airport controversy, Transaction Books, New Brunswick, NJ.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz C. (2002); "Accountability Social, la otra cara del control". En: Peruzzotti, E. y Smulovitz C. (editores); Controlando la política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas. Buenos Aires; Editorial Temas.
- Puga, M. (2008); "¿A dónde va la Corte en las causas Vertbisky y Riachuelo? "Ni uñas ni dientes", intervenciones experimentalistas." Revista del Colegio de Abogados de La Plata. La Plata; Año L; N° 69; julio; Págs. 151-166.
- Universidad de Buenos Aires UBA (2007); Pericia presentada por la UBA sobre el Plan Integral de Saneamiento. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación – SAyDS. Disponible en:
- [http://espacioriachuelo.org.ar/documentos/informe\\_uba.pdf](http://espacioriachuelo.org.ar/documentos/informe_uba.pdf).
- Zaffaroni, (2004); Entrevista en Revista "Derecho al día". Universidad de Buenos Aires. Año 3, n° 52, pág. 7.