



Activismo ambiental de los jueces y política del agua en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina

Environmental Activism of Judges and Water Policy
in the Matanza-Riachuelo Basin, Argentina

*Mariano Ferro*¹

Resumen

En la primera década del siglo XXI en Argentina se ha producido un notable incremento de los conflictos ambientales, una gran parte de ellos centrados en torno al agua. Paralelamente, se produjeron importantes avances en la institucionalización del paradigma ambiental. En este artículo analizamos el nivel de efectividad de esos avances institucionales en una de las cuencas metropolitanas del Gran Buenos Aires: del río Matanza-Riachuelo, que ha sido escenario de un conflicto emblemático a nivel internacional. La intervención de la Corte Suprema de Justicia Nacional en ese conflicto, cuyo objeto es recomponer el daño ambiental, ha contribuido a la implementación de la gestión integral de los recursos hídricos. Sin embargo, a once años del fallo judicial, sostenemos que es imprescindible la necesidad de coordinación entre los diversos niveles de gobierno e impartición de justicia, incluyendo el internacional, al igual que el respeto hacia los principios básicos del Derecho como el de “legalidad”. La metodología empleada es el análisis de contenido de la legislación y publicaciones oficiales nacionales, de organizaciones no gubernamentales (ONG), artículos académicos y de periódicos y revistas internacionales. Asimismo, se han efectuado entrevistas a testigos clave y expertos.

Palabras clave: cuenca Matanza-Riachuelo; gestión fragmentada del agua; gestión integrada; derecho ambiental; coordinación institucional.

¹ Doctorado en Derecho por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Becario postdoctoral del Centro de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Líneas de interés: sociología, derecho ambiental y políticas ambientales. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2733-0838>. Correo electrónico: marianoferro@derecho.uba.ar



Abstract

In the first decade of the 21st century in Argentina, there has been a notable increase in environmental conflicts, a large part of them centered around water. At the same time, there were important advances in the institutionalization of the environmental paradigm. In this article, we analyzed the level of effectiveness of these institutional advances in one of the metropolitan basins of Greater Buenos Aires: the Matanza-Riachuelo river, which has been the scene of an emblematic conflict at the international level. The intervention of the Supreme Court of National Justice in this conflict, whose objective is to repair the environmental damage, has contributed to the implementation of the integral management of water resources. However, eleven years after the court ruling, we maintain that the need for coordination between the various levels of justice administration, including international, is essential, as well as respect for the basic principles of law such as legality. The methodology used was the analysis of the content of national legislation and official publications of non-governmental organizations (NGOs), academic articles, and international newspapers and magazines. Likewise, key witnesses and experts were interviewed.

Keywords: environmental law; fragmented water management; integrated management; institutional coordination; Matanza-Riachuelo basin.

Introducción

Las cuencas urbanas de Buenos Aires se asientan en un territorio sobre el que confluyen las responsabilidades de la nación, la provincia de Buenos Aires y los partidos municipales con jurisdicción en ellas. Se trata de una región que incluye a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, capital argentina y su área metropolitana, que es la segunda más poblada del hemisferio sur y la tercera de América Latina. Urbanistas y planificadores han denominado a esta área Región Metropolitana del Gran Buenos Aires (en adelante RMGBA), la cual comprende una regionalización operativa y funcional que abarca a la ciudad de Buenos Aires más 40 partidos de la Provincia de Buenos Aires (Herrero y Fernández, 2008). Se extiende geográficamente en un bloque continuo urbano delimitado por el río de la Plata, el delta y por la frontera agrícola de vastas áreas de la Pampa húmeda.

La complejidad de la urdimbre industrial y la urbanización no planificada ha dado origen a una situación crítica de degradación y polución del suelo y el agua, y el creciente agotamiento de los acuíferos del Gran Buenos Aires. La contaminación del agua en las cuencas de la RMGBA es considerada como la mayor amenaza para la salud y la calidad de vida de la población, en virtud de la deficiente cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento. Sin embargo, la respuesta institucional a estos



problemas es limitada, dada la fragmentación institucional para controlar y resolver los problemas ambientales. La Provincia de Buenos Aires, principal responsable de los recursos naturales, ha contado históricamente con un esquema normativo-institucional fragmentado, disperso y de bajo grado de efectividad.

En 1999, el poder legislativo de la Provincia de Buenos Aires sancionó el Código de Agua, por Ley Provincial 12257, el cual establece nuevas autoridades para la gestión del agua: la Autoridad del Agua (ADA), en el nivel provincial, y los comités de cuenca. Una de las principales ventajas de este Código es que sistematiza sus artículos en un único instrumento, lo cual facilita la aplicación práctica. Por el contrario, la realidad jurídica argentina indica que la mayoría de la normativa sobre aguas está incorporada al derecho de fondo (como es el caso del Código Civil o de las normas administrativas) y la misma se encuentra dispersa.

El contexto internacional de estos avances normativos es el surgimiento y consolidación del paradigma de la Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH). Si bien no existe una definición unánime, la más aceptada, la ha proporcionado la Asociación Mundial del Agua (GWP por sus siglas en inglés) que define este modelo como un “proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, del suelo y de los recursos relacionados a fin de maximizar el bienestar económico y social, resultante de manera equitativa y sin comprometer la sustentabilidad de ecosistemas vitales” (WWAP, DHI Water Policy, PNUMA-DHI, Centro para el Agua y el Medio Ambiente, 2009: 3).

Este paradigma ha sido ampliamente adoptado por los administradores del agua, los tomadores de decisiones, los políticos de todo el mundo, e incorporado a diversas normas a nivel internacional, regional y nacional. También ha sido introducido en los Objetivos del Desarrollo Sustentable de Naciones Unidas (ODS), dentro del objetivo sexto, “Agua y Saneamiento”, entre los contenidos de la meta 6 “para 2030, poner en práctica la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda” (PNUD, 2020).

La GIRH se basa en los principios de la Declaración de Dublín de 1992:² 1) el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente, por lo que la gestión efectiva de los recursos hídricos demanda un enfoque holístico que vincule el desarrollo económico, social y ambiental; 2) el desarrollo del recurso hídrico y su gestión debe basarse en un enfoque participativo, involucrando a los planificadores y a los legisladores en todos los niveles; 3) la mujer juega un papel primordial en el suministro, administración y salvaguarda del agua, y 4) el agua tiene

² La Declaración de Dublín sobre el agua y el desarrollo sostenible se dio como conclusión de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente (CIAMA), realizada en Dublín entre el 20 y el 31 de enero de 1992, como una reunión técnica preparatoria para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) que se desarrolló en Río de Janeiro en junio de 1992.



un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocida como un bien económico (WWAP, DHI Water Policy, PNUMA-DHI, Centro para el Agua y el Medio Ambiente, 2009).

La visión mercantilista del agua, que se encuentra implícita en el cuarto principio, en aquel contexto de 1992 ha sido objeto de grandes debates. En el ámbito de la ONU ese enfoque fue superado por la visión humanista, con la Resolución 64/292 de la Asamblea General de Naciones Unidas, que proclama el derecho humano de acceso al agua potable y al saneamiento.

Otro de los ejes de debate gira en torno al significado de “gestión integrada”. Según Dourojeanni (2001, citado por Gutiérrez, 2011) existen tres formas de entender el concepto de integración según su alcance. El primer tipo es estrictamente hídrico. El segundo, de alcance intermedio, incluye a todos los recursos naturales de la cuenca, y el tercero, comprende todos los recursos naturales y no naturales, con la finalidad de unificar la gestión ambiental y el desarrollo económico regional.

A pesar de ello, existe un consenso en la literatura sobre los principales conceptos y principios de la GIRH. Según el Banco Mundial, los cuatro conceptos clave para la aplicación de la GIRH son los de integración, descentralización, participación y sostenibilidad económica y financiera (Xie Mei, 2006). Gutiérrez (2011) ha identificado, de acuerdo con los tratadistas, los siguientes tres principios que deben guiar la política hídrica: 1) *integralidad*, referido a una gestión que incluya todos los usos del agua de una cuenca; 2) *descentralización*, por el cual las decisiones deben ser tomadas en el menor nivel posible, y 3) *participación*, por el que las decisiones deben ser tomadas por todos los actores interesados (*stakeholders*) en la gestión de los recursos hídricos, los cuales presuponen la sostenibilidad económica. Este autor identificó, en su tesis doctoral, la centralidad de estos principios en el caso de la aplicación de la GIRH en Brasil luego de la reforma de la Constitución de 1988 (Gutiérrez, 2006). El paradigma de la GIRH ha sido complementado con el enfoque ecosistémico, que considera al ecosistema como unidad de gestión. Este modelo consiste en la intervención sobre factores físicos, químicos, biológicos, y en la regulación de las conductas humanas, con la finalidad de producir un estado deseado del ecosistema (Puig y Olguín, 2006).

El modelo de la GIRH tuvo una gran acogida en los países latinoamericanos y se difundió rápidamente entre los expertos en recursos hídricos. En Argentina, la GIRH se introdujo en el ámbito del Consejo Hídrico Federal (COHIFE) creado en el año 2003, compuesto por las autoridades hídricas provinciales y la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación y, en ese mismo año, se establecieron los “Principios rectores de política hídrica de la República Argentina”. Sin embargo, la particularidad del caso de Argentina se encuentra signada por un contexto jurídico-institucional adverso para su aplicación debido a la estructura del federalismo argentino en materia ambiental.



Si bien el artículo 41 de la Constitución de la Reforma de 1994 establece una delegación de facultades a favor del Estado nacional respecto de los presupuestos mínimos de protección ambiental, su competencia en materia de agua es limitada dado que el artículo 124 concede a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. A su vez, se carece de una ley nacional de aguas, como por ejemplo la Ley de las Aguas 9.433/97 de Brasil, la Ley 99 de 1993 de Colombia o la Ley de Aguas Nacionales de 2004 de México, que establecen la GIRH. En consecuencia, para el caso de Argentina, en las cuencas interjurisdiccionales, cada jurisdicción podría adoptar decisiones que vayan en desmedro de un manejo equitativo e integral de los recursos hídricos (Valls, 2009).

Por lo tanto, la adhesión al paradigma de la GIRH convive con fuertes rasgos de gestión centralizada en el nivel subnacional, del cual la Provincia de Buenos Aires es un caso prototípico. Esta provincia ha adoptado una visión amplia de integralidad, pero cuenta con una exigua sustentabilidad financiera y herramientas limitadas de participación para poder aplicar esos objetivos. Respecto de los otros principios fundamentales de la GIRH, si bien el Código de Aguas contempla los múltiples usos del agua, no se establece explícitamente a la cuenca hidrográfica como unidad de gestión. Por el contrario, la Autoridad del Agua concentra el poder de aplicación de todos los instrumentos de la política hídrica de la provincia, en desmedro de la participación de los comités de cuenca, los municipios o las organizaciones de usuarios. El modelo bonaerense de política del agua no es congruente, por lo tanto, con los principios de participación y descentralización (Gutiérrez, 2011).

Nuestro objeto de análisis, la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), se presenta como un caso particular por la judicialización de un conflicto ambiental, con intervención de la Corte Suprema de Justicia Nacional (CSJN), que afectó las políticas sobre control de la contaminación, en un proceso de largo plazo. Por este motivo, se trata de un caso atípico y reviste condiciones de particular interés para examinar su relación con los principios y conceptos rectores del paradigma de la GIRH. La CMR ha sido considerada como el paradigma de la gestión fragmentada. Se trata de la cuenca más contaminada del país. Según un informe elaborado por las organizaciones ambientalistas Green Cross International y el Blacksmith Institute se encontraba, en 2013, entre los diez lugares más contaminados del planeta.

El informe sustenta esa selección en una serie de estudios que muestran que cerca de 15 mil empresas vierten efluentes contaminantes al río, que incluyen metales pesados como el plomo, cromo, mercurio, zinc, níquel, entre otros, y cuya presencia en el agua supera ampliamente los niveles admisibles y permitidos, asimismo se da cuenta de que el 80 % de las muestras de agua tomadas en pozos cercanos al Riachuelo estaban contaminadas. El cromo, por ejemplo, según un estudio reciente, tiene 1 141 ppm, mientras que el nivel recomendado es de 220 ppm. Se resalta, asimismo, que el 60 % de las 20 mil personas que habitan cerca de las orillas del río lo hacen en condiciones no aptas para la vida humana.



Luego de varios años de reclamos sociales por el grave daño ambiental y de planes de gobierno fallidos, en 2008, la CSJN ordenó recomponer la CMR a los estados con jurisdicción sobre sus aguas: el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco de una causa judicial.

En este artículo se indaga en qué medida los avances políticos, normativos e institucionales generados a raíz de la intervención de la CSJN se corresponden con el paradigma de la GIRH. Se parte de la base de que, dado que la causa judicial tiene por objeto recomponer el daño ambiental en una cuenca y se ordena la ejecución de un Plan de saneamiento, se instrumentaliza un concepto de gestión integrada de los recursos hídricos.

La cuestión del activismo de los jueces en litigios estructurales ha sido objeto de una gran cantidad de trabajos y debates. Según Mariela Puga (2014: 43) “la expresión litigio estructural o caso estructural, califica a intervenciones judiciales que expanden el territorio de lo justiciable más allá de los intereses de las partes procesales”. La constitucionalización de los derechos humanos de tercera generación, en especial los derechos ambientales y del consumidor, han prolongado el proceso de politización del poder judicial, expandiendo su ámbito a nuevas áreas de litigio. En estas áreas los jueces tienen poca preparación, no obstante, existen movimientos sociales con capacidad de movilizar a los magistrados, directa o indirectamente, a través de la incorporación de sus demandas a la agenda política o la creación de una opinión pública favorable. La politización de los tribunales reviste un carácter problemático debido a que la legitimidad del poder político de los jueces se fundamenta en el carácter apolítico de su ejercicio (De Sousa Santos, 2009).

En el contexto de Latinoamérica, con el retorno de los gobiernos democráticos en muchos países en la década de 1980, se han aprobado o reformado sus constituciones con la incorporación de nuevos procedimientos para denunciar violaciones de derechos humanos ante los jueces constitucionales, los cuales han ampliado la esfera de justiciabilidad. En este sentido, muchos autores han destacado que el activismo de los jueces constitucionales latinoamericanos, ha constituido un factor de inclusión social, de lucha contra la corrupción de las autoridades y del desarrollo del ejercicio de la ciudadanía activa. Pou Giménez (2011: 236) sostiene que las tendencias al “nuevo activismo” de los jueces, que es un fenómeno que se ha regionalizado, “lejos de erosionar el funcionamiento de los sistemas democráticos de la región, contribuye a enriquecerlos o, al menos, a reforzar sus bases”.

Para el caso de Argentina, Pablo Cabral (2008) ha demostrado que el uso de nuevas herramientas jurídicas por parte de la CSJN, a pesar de no tener legitimidad de origen, posibilitó prácticas propias de la democracia deliberativa. Siguiendo la teoría discursiva de Habermas, el autor sostiene que gracias a las prácticas deliberativas propias del Poder Judicial —a



diferencia de las que se desarrollan en el Poder Legislativo—, los ciudadanos hablan en pie de igualdad formal frente a la administración; derecho garantizado por el principio de *igualdad de armas*.³ La aplicación de procedimientos tales como las audiencias, en este sentido, permite a grupos con escaso peso político o importancia electoral hacer valer sus argumentos en las decisiones judiciales.

Existe una amplia bibliografía sobre el caso de la recomposición de la cuenca Matanza-Riachuelo, y sobre el papel de la CSJN en ella, debido a que se trata de un conflicto emblemático. Prácticamente todos los tratadistas han coincidido en la importancia del fallo de la Corte Suprema para avanzar en la institucionalización del derecho ambiental argentino y a resolver un problema histórico. Este artículo contribuye a su análisis tomando como base el modelo de la GIRH. Desde el punto de vista teórico se parte del presupuesto de que el Estado no es una unidad monolítica que indefectiblemente defiende los intereses de los grupos dominantes, sino que es resultado de acuerdos de poder entre diversos actores estatales y no estatales (Vilas, 2007), lo cual permite pensar en la conformación de relaciones de cooperación entre las instituciones públicas y la sociedad civil (Evans, 1996).

Desde el punto de vista metodológico se ha recurrido a la utilización de diversas fuentes y técnicas de recolección de datos: consultas a expertos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Luján, entrevistas a testigos clave con participación en el caso de estudio analizado (miembros de ONG que trabajan en temas socioambientales o funcionarios públicos de la Defensoría del Pueblo Nacional). A su vez, se consultaron diversas fuentes de información: estudios académicos, fuentes judiciales, e informes públicos. Se incluye en un anexo las personas consultadas y entrevistadas.

La cuenca Matanza-Riachuelo en el contexto del sistema hidrológico del río de la Plata

Los principales sistemas hidrológicos de la RMGBA, incluyendo la CMR, pertenecen a la cuenca del río de la Plata. La consideración del paradigma de la GIRH requiere incorporar la dimensión internacional, algo que suele omitirse en la literatura sobre el tema, generalmente abocada a aspectos puntuales en el nivel local o nacional, o focalizada en determinados tópicos.

La cuenca del río de la Plata es la quinta más grande del mundo y una de las zonas más fértiles, cubre aproximadamente 3 100 000 Km². El área de la cuenca es habitada por más de 110 millones de personas, y sobre sus

³ En el derecho procesal, el principio de igualdad de armas alude, en términos genéricos, a la igualdad de oportunidades de ofrecimientos de pruebas. Las partes del proceso, de esa forma, gozan de equidad en cuanto a sus posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación.



márgenes se asienta una gran cantidad de establecimientos industriales y agrícolas, lo que la transforma en uno de los motores económicos de Sudamérica (CIC, 2016) (Figura 1). La cuenca del río de la Plata también es una de las más afectadas en lo social, económico y ecológico por los impactos adversos en la cantidad y calidad del agua, por las inundaciones cíclicas y periodos de sequías. Su gobernanza ambiental es el punto débil de la toma de decisiones de los Estados ribereños. La falta de coordinación y fragmentación entre los diferentes niveles de la gestión del agua es un problema relevante que atraviesa los diversos sectores y localidades de la cuenca (Capaldo, 2009).

Figura 1. Cuenca del río de La Plata: subcuencas



Fuente: Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC). Tratado de la Cuenca del Plata, 2016.



Una de las principales limitaciones es que el MERCOSUR (que lo integran los países con jurisdicción sobre la cuenca del río de la Plata: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay) aún no han desarrollado ninguna autoridad supranacional relevante. Otro obstáculo para avanzar en este sentido es que ninguno de estos países ha firmado el Convenio sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, o Convenio del Agua de Helsinki (1992), y sólo Paraguay es signatario de la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para fines distintos de la Navegación, o Convención de Nueva York (1997), pero no lo ha ratificado.

La CMR forma parte de la denominada subcuenca del río de la Plata. El llamado “río de la Plata”, es en realidad un enorme estuario binacional que nace de la confluencia del río Paraná-Guazú, afluente del Paraná, y el río Uruguay. Este curso de aguas tiene un ancho variable de entre los 35 y 230 km. Es el límite entre Argentina y Uruguay. En sus costas hay numerosos puertos, algunos de ellos muy importantes, como los de Buenos Aires, Montevideo y La Plata, en torno de los cuales se ha desarrollado una importante urdimbre industrial y urbana (CIC, 2016; Capaldo, 2009). El extenso desarrollo del entramado metropolitano que se ha dado históricamente en torno a los puertos del río de la Plata ha incrementado el estrés hídrico.

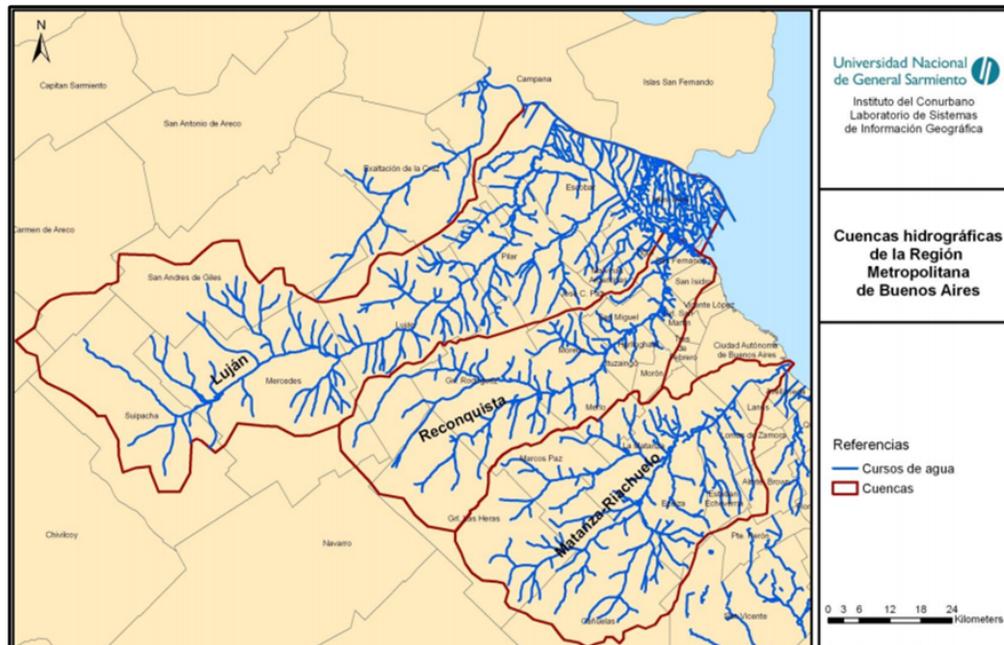
Aspectos sociodemográficos de la cuenca del río Matanza-Riachuelo

Como mencionáramos anteriormente, la CMR se asienta sobre la RMGBA, principal área urbana de Argentina que ocupa un territorio urbanizado de 2 400 km² y concentra cerca de 15 millones de habitantes, lo cual representa el 37.5 % de la población del país y genera cerca del 50 % del PBI (Lanzetta, 2015). La CMR es una de las zonas con mayor densidad de población y más industrializadas del país. Según estimaciones recientes, viven aproximadamente 5 800 000 millones de personas, que representa el 15 % de la población argentina.

Además, esta área tiene una alta concentración de actividad industrial, aproximadamente 11 mil industrias (ACUMAR, 2019). Los más afectados por la degradación del ambiente son los sectores sociales más pobres, que habitan en áreas de alto riesgo ambiental, como en los márgenes de los cursos de agua altamente contaminados. De las tres grandes cuencas de la RMGBA, la del río Matanza-Riachuelo se ubica en el extremo sudeste y la del río Luján en el límite noroeste, mientras que en el centro se ubica la del río Reconquista (Figura 2).



Figura 2. Cuencas hidrográficas de la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires



Fuente: Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS). Instituto del Conurbano. Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica, 2016.

Coordinación interjurisdiccional en la cuenca Matanza-Riachuelo

La gestión de la CMR se encuentra signada por la fragmentación institucional, la coexistencia de 17 jurisdicciones (en los tres niveles de gobierno federal con aplicación de más de cincuenta normas) y la competencia de 39 organismos, en razón de su materia sobre el territorio de la cuenca. Esta situación ha generado una serie de dificultades y limitaciones en el ejercicio del poder de la policía en cada una de las jurisdicciones, debido a la carencia de instancias de coordinación. Con el objetivo de superar esta situación, el Congreso Nacional sancionó la Ley 26168 de creación de la Autoridad de cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), en respuesta a una resolución de la Corte Suprema en la causa denominada “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo”, conocido como caso “Mendoza”, que examinaremos en la siguiente sección.

Aquí es preciso, respecto del interrogante que nos planteáramos en la introducción, examinar algunos aspectos del esquema institucional de la ACUMAR en relación con el paradigma de la GIRH. La no inclusión de los 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires, con jurisdicción sobre la



cuenca, no se condice con el principio de descentralización (o subsidiariedad) del modelo de la GIRH, por el cual las decisiones deben ser tomadas en el menor nivel posible. El artículo 3 crea un Consejo Municipal, cuyo papel es meramente consultivo. Esto ha sido un factor que ha dificultado, hasta el presente, la intervención de la ACUMAR sobre su área de competencia.

Lo mismo ocurre con el principio de participación. El artículo 4 promulga la creación de la Comisión de Participación social con funciones consultivas, integrada por las organizaciones con intereses en el área. A su vez, el Decreto reglamentario de esa norma sufrió numerosas modificaciones y su funcionamiento ha sido objeto de críticas por su escasa intervención. Un entrevistado en calidad de testigo clave, integrante de una ONG que participa en condición de tercero involucrado en la causa judicial afirma lo siguiente:

Desde agosto de 2006, fecha en que se presentó el [Proyecto Integrador de Saneamiento Ambiental] PISA... 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.

Resulta relevante el artículo 5 de la Ley 26168, que otorga amplias facultades a la ACUMAR en materia de regulación, control y fomento de las actividades industriales, y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca (artículo 6). Se trata de un aspecto fundamental en consideración con el paradigma de la GIRH, ya que las autoridades de cuenca deben tener capacidades y recursos para ejecutar sus políticas. Este ha sido uno de los puntos débiles en los primeros años de gestión de la ACUMAR.

Con respecto del principio de integración, se establece un criterio amplio según las metas y acciones prescriptas por la Corte Suprema en el caso “Mendoza”. Sus tres objetivos fundamentales, establecidos en el fallo del 8 de julio de 2008 son: a) la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; b) la recomposición integral del ambiente⁴ (aire, agua y suelo), y c) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Los objetivos específicos del Plan de saneamiento son los siguientes:

⁴ Se entiende por daño ambiental la pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo inferido al ambiente o uno o más de sus componentes (Lorenzetti, 1997). Cuando se incorporó el paradigma ambiental a la Constitución Nacional Argentina, en la reforma de 1994 (artículo 41), una de las nuevas categorías jurídicas fue la de daño ambiental, la cual “generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley”. Recomponer significa volver las cosas *ex ante*. La Ley General del Ambiente 25675/02 define el concepto de daño ambiental, en el artículo 27, como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”. Previamente a la sanción de esta ley la reparación o tutela del daño se limitaba a las personas o al patrimonio.



- Implementar el sistema de información ambiental.
- Realizar el control de la contaminación de origen industrial.
- Sanear los basurales.
- Implementar un Plan sanitario de emergencia.
- Limpiar los márgenes del río.
- Expandir la red de agua potable.
- Realizar los desagües pluviales.
- Realizar el saneamiento cloacal.

Para cumplir con estos objetivos, la ACUMAR confeccionó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), el cual tuvo varios cambios y actualizaciones hasta marzo de 2010. En los dos primeros años posteriores al fallo judicial se hicieron evidentes dificultades y carencias en las capacidades y recursos humanos de la ACUMAR.

Ante las dificultades evidentes de la ACUMAR para acreditar avances significativos en el cumplimiento de las metas de la sentencia intervino nuevamente la CSJN mediante una exigencia de rendición de cuentas en mayo de 2010, y luego con la convocatoria a una nueva audiencia en junio de 2011. En el mes de octubre de ese mismo año el staff de la ACUMAR pasó de 50 empleados a 356, en su mayoría profesionales, lo que permitió consolidar un equipo de trabajo en condiciones de continuidad. El fortalecimiento de sus capacidades permitió, a ese organismo, desplegar gran cantidad de acciones sobre la regulación y control de industrias contaminantes y basurales, generación de información ambiental, entre otros ítems (García Silva y García Espil, 2012). Sin embargo, según un informe de la Auditoría General de la Nación (AGN) la inestabilidad de los cuadros superiores de la ACUMAR, no ha favorecido la consecución de políticas y metas del organismo, lo cual se ha traducido en un escaso rendimiento (Auditoría General de la Nación, 2018).

Las últimas intervenciones de la CSJN en el caso del “Riachuelo”, dejó en evidencia la dificultosa ejecución de la sentencia original. En noviembre de 2017, la Corte presentó duras críticas a las acciones y los informes de la ACUMAR y la conminó a presentar un nuevo informe con una serie de correcciones. En este sentido se requirió por unanimidad a la ACUMAR que cumpliera con los siguientes aspectos:

- Establecer un sistema de indicadores.
- Presentar informes periódicos.



- Intensificar las tareas en el cumplimiento de la sentencia del año 2008.
- Presentación de un informe detallado y calendario con los objetivos de corto, medio y largo alcance.
- Presentación de informes periódicos sobre el avance de cada uno de los objetivos fijados en la sentencia en ejecución.

El motivo de esta intervención se suscitó por el dictado de la Resolución ACUMAR 46 del 23 de marzo de 2017, en donde se autoriza el vertido al Riachuelo de nueve sustancias contaminantes que ya habían sido prohibidas desde hace años atrás. Estas son: aldrín, clordano, DDT, dieldrín, endosulfán, endrín, heptacloro, lindano y paratión, muchas de las cuales ya habían sido vedadas por la Ley Nacional 26011 que aprueba el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, del 22 de mayo de 2001. De esta forma, la ACUMAR, además de no haber respetado lo establecido en la sentencia de la CSJN, tampoco cumplió con el deber del funcionario público que se encuentra regulado en el artículo 248 del Código Penal de la Nación de Argentina, que establece penas de prisión de un mes a dos años e inhabilitación.⁵ Finalmente, esa norma fue modificada recién dos años más tarde con la Res. 283/19 – Modificación de la Resolución ACUMAR 46/17, publicada en el Boletín Oficial el 07/02/2020.

El 12 de abril de 2018, la Corte Suprema por unanimidad dictó una sentencia, en la que remarcó el bajo nivel de cumplimiento del plan en cuestión. En particular, advirtió dos deficiencias estructurales que constituyen impedimentos básicos para cumplir el objetivo de sanear la cuenca: a) la notable debilidad institucional de la ACUMAR, especialmente resaltada por la Auditoría General de la Nación y b) la deficiencia del sistema de medición para poder constatar el nivel de cumplimiento de la sentencia.

Adicionalmente, la Corte también criticó el estado de avance del Plan de saneamiento; el retraso en la reconversión industrial; advirtió sobre la reinserción de basurales a cielo abierto; la debilidad del sistema de recolección de residuos a cargo de los municipios; las demoras en la expansión de la red de agua potable y cloacas, y en la planta de tratamiento de efluentes cloacales; el retraso de la liberación de la franja ribereña y en la relocalización de asentamientos precarios (CSJN, 2018).

⁵ Artículo 248 del Código Penal argentino establece que “será reprimido con prisión de un mes a dos años e inhabilitación especial por doble tiempo, el funcionario público que dictare resoluciones u órdenes contrarias a las constituciones o leyes nacionales o provinciales o ejecutare las órdenes o resoluciones de esta clase existentes o no ejecutare las leyes cuyo cumplimiento le incumbiere.



El conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo

El caso “Mendoza” es el mayor precedente judicial de la historia argentina con respecto a causas colectivas ambientales (Lorenzetti, 2010). Su origen fue una acción realizada por un grupo de 17 vecinos, que demandaron ante la CSJN, al Estado nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 44 empresas, invocando daños por múltiples enfermedades de sus hijos y ellos mismos, padecidas por la contaminación de la CMR (CSJN, M. 1569, L. XL. Sentencia 20/06/2006). Por otra parte, apoyándose en el artículo 41 de la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente 25675, los vecinos reclamaron el cese de la contaminación y recomposición del ambiente de la cuenca.

Dos años más tarde, el 20 de junio de 2006, la CSJN dictó una primera decisión sobre el caso Mendoza en la que se declaró competente con relación al reclamo ambiental colectivo. En cambio, se declaró incompetente, en su jurisdicción originaria, para atender los reclamos por resarcimiento de daños y perjuicios individuales, los cuales, deben tramitarse ante los tribunales ordinarios. A su vez, la Corte ordenó a los Estados demandados a presentar un Plan de remediación ambiental y a las empresas demandadas a presentar información sobre la descarga de efluentes líquidos, plantas de tratamiento y seguro ambiental. Al mismo tiempo, convocó a una audiencia pública a todas las partes intervinientes fijada para el 5 de septiembre de 2006 con el objeto de que informen sobre los datos requeridos (CSJN. M. 1569. XL. Sentencia 20/06/2006).

En esa primera intervención y en las sucesivas etapas por las que atravesó el caso Mendoza hasta la sentencia del 8 de julio de 2008, la Corte Suprema implementó una serie de innovaciones institucionales. Un aspecto fundamental ha sido la utilización de las prerrogativas del artículo 32 de la Ley General del Ambiente, lo cual ha permitido a la Corte: a) emitir mandatos positivos a los otros poderes, incluyendo la adopción de un plan ante la omisión inconstitucional; b) la acumulación de varias partes del expediente: el frente pasivo, integrado por las empresas demandadas y el sector público (los Estados demandados) y el frente activo (el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) y los terceros intervinientes en la causa), y c) la sentencia exhortativa, por la cual la Corte, con el fin de evitar la inconstitucionalidad por omisión en el futuro, les recuerda a los poderes responsables los contenidos que deberían estar presentes en los planes públicos (Nápoli y Esain, 2008).

En respuesta a la demanda de la CSJN, el Congreso Nacional sancionó, el 15 de noviembre de 2006, la Ley 26168 de creación de la ACUMAR, que mencionamos en la sección anterior, como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. El 8 de julio de 2008, y sobre el material de prueba acumulado, la Corte Suprema dictó una sentencia definitiva respecto de la prevención y



recomposición del daño ambiental. La Corte reivindicó de forma expresa su responsabilidad como intérprete final de la Constitución y su papel de “guardián último de las garantías superiores a las personas y como partícipe en el proceso republicano de gobierno” (CSJN, M. 1569, XL, 08/07/2008, Fallos: 326:2316, considerando 20).

En este fallo, la CSJN creó un novedoso sistema de *microinstitucionalidad* (Lorenzetti, 2008) para el proceso de ejecución de la sentencia, cuyos principales actores son: a) la ACUMAR, que tiene a su cargo la obligación de cumplir los mandatos de la sentencia y ejecutar un Plan de saneamiento; b) se encargó al Juez Federal de Quilmes la ejecución de la sentencia; c) se delegó en la Auditoría General de la Nación el control de la asignación de fondos y ejecución presupuestaria, y d) se encomendó al DPN la creación de un Cuerpo colegiado, integrado por las ONG que habían participado como terceros interesados en la causa, con las funciones de controlar el cumplimiento de los objetivos, obligaciones y metas dispuestos por la Corte Suprema, promover y fortalecer la participación ciudadana.

De este marco institucional, se infiere su congruencia con principios cruciales inherentes al modelo de la GIRH. El papel de control de la implementación del Plan de saneamiento encargado al cuerpo colegiado es una clara aplicación del principio de participación, y refiere al Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, que establece que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados”, y que fue incorporado por la Ley 25675 General del Ambiente. Asimismo, la Corte en virtud del plan ordenado, entendió que la crisis ambiental no se limita meramente a la contaminación de un río, sino que incluye la degradación en toda el área de la cuenca. Las decisiones de la Corte, en ese sentido, han sentado las bases para que las autoridades instrumenten una política compatible con el principio de integralidad. Como resultado de este proceso la ACUMAR diseñó un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) suscrito por autoridades de las tres jurisdicciones involucradas.

Resulta interesante que el Cuerpo colegiado, de acuerdo con Javier García Espil,⁶ se encuentre integrado tanto por actores endógenos como exógenos al territorio de la cuenca: grupos locales como la Asociación de Vecinos de la Boca, de fuerte anclaje territorial, y por otro lado, agrupaciones exógenas como ONG ambientalistas de alcance internacional (Greenpeace) o nacional (Fundación Ambiente y Recursos Naturales) o que trabajan en la promoción y defensa de derechos humanos y sociales, por ejemplo, el Centro de Estudios Legales y Sociales. Pese a que sus agendas son diferentes, y a veces se generan tensiones, se ha logrado un consenso que permitió la acción concertada con la finalidad de recomponer la cuenca.

⁶ Entrevistado en julio de 2018.



En el proceso de ejecución de la sentencia, vigente al presente, se evidenciaron obstáculos estructurales, algunos de ellos no previstos en las primeras decisiones de los jueces. El problema de las relocalizaciones es quizá la arista más compleja, ya que su implementación se cruza con uno de los principales problemas de la política metropolitana: el déficit habitacional.

El juez a cargo de la ejecución de la sentencia concentró sus esfuerzos en la definición de los usos del suelo de la franja ribereña. A medida que el juez fue avanzando en los requerimientos a las autoridades de la ciudad de Buenos Aires y de los municipios, se generaron tensiones y conflictos, que incluyeron allanamientos y embargos a empresas y mandas de relocalización de la población asentada en los cursos de agua de la cuenca, cuyo epicentro se dio en el área de la cuenca baja. Los asentamientos precarios a ser relocalizados comparten una serie de características en común: se encuentran ubicados en zonas bajas, inundables, en zonas de alto riesgo ambiental.

A partir del año 2009, el juez a cargo de la ejecución de la sentencia, basándose en la situación de “extrema gravedad ambiental” exhortó a la ACUMAR, al Estado nacional y al gobierno de la Provincia de Buenos Aires, respectivamente, la presencia de las fuerzas de seguridad necesarias para el aseguramiento de las acciones de relocalización de asentamientos ubicados en sectores de la franja ribereña (Juzgado Federal de Quilmes. Resolución 10/11/2009, Expediente 01/09, Considerando 4). Se ha denunciado que esas decisiones judiciales no cumplieron con los estándares y recaudos conforme a los derechos humanos cuando se enfrenta la necesidad de intervenir en asentamientos precarios, asociados al derecho a la vivienda, y en donde se hace patente la necesidad de participación de los afectados en tales procesos (Fairstein y Tedeschi, (2009).

En muchos de estos procesos de relocalización, entre 2009 y 2012, se careció de un abordaje participativo y sistemático (Ryan, Larivera y Nápoli, 2019); situación que no respeta el principio de participación. Posteriormente, en la Resolución de la CSJN del 19 de diciembre de 2012, se estableció ese derecho en el curso del proceso de reubicación. Pero a pesar de los esfuerzos de los jueces a cargo de la ejecución de la sentencia, los resultados fueron magros. En 2014 se había cumplido con sólo el 12.2 % de las soluciones habitacionales convenidas por la ACUMAR (DPN, 2014) y, en 2019 el 24 % del Convenio marco de soluciones habitacionales de 2010 (CELS, 2019).

Otro aspecto especialmente relevante de las decisiones del juez a cargo de la ejecución de la sentencia, para el caso de análisis que nos ocupa, es la Resolución del 28 de diciembre de 2010, que establece, en su Considerando 5 que:



...corresponde ampliar el concepto de cuenca, teniendo en cuenta los factores de riesgo ambiental en su totalidad, a toda situación que tenga incidencia directa e indirecta con el saneamiento de la misma... En este sentido deberá tomarse como concepto de cuenca, la totalidad de cada partido que la compone no obstante que, en algunos partidos, las márgenes del Matanza-Riachuelo bañan una pequeña porción...

La ampliación de la cuenca a los límites políticos de los municipios ribereños claramente entra en contradicción con el espíritu del paradigma de la GIRH, ya que justamente, se trata de un enfoque que busca superar las diversas fragmentaciones de la gestión de los cursos de agua, tradicionalmente sujetas a las jurisdicciones políticas. Además, tal definición se contradice con lo establecido por la Ley 25688, Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, que define como cuenca hídrica superficial “a la región geográfica delimitada por las divisorias de aguas que discurren hacia el mar a través de una red de cauces secundarios que convergen en un cauce principal único y las endorreicas” (artículo 2), las cuales “constituyen una unidad ambiental de gestión del recurso que se consideran indivisibles” (artículo 3).

Tal extensión del concepto de cuenca, a su vez, se superpone con el de otras cuencas que tienen sus correspondientes autoridades, lo cual configura una situación de potenciales conflictos. Esta resolución fue revisada por la CSJN, que dio lugar a un recurso de queja de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 27 de diciembre de 2012, en la que establece, en el Considerando 7 que “la cuenca en un sentido amplio, sólo deberá ser el territorio que abarca la misma y aquel que pueda tener relación directa o indirecta con su saneamiento”.

Respecto del funcionamiento de la ACUMAR, uno de los aspectos más controvertidos ha sido su estrategia de control de las fuentes de contaminación, especialmente, las Resoluciones ACUMAR 1/2007, 2/2007, 3/2009, 278/2010, 366/2010 y 46/2017, las cuales han sido objeto de críticas por tolerar niveles de vertidos y emisiones permisivas en materia ambiental. La Resolución ACUMAR 3/2009, relativa a los usos y objetivos de calidad del agua, que establece un uso del agua meramente para actividades recreativas pasivas, ha sido objeto de varias críticas: a) por no promover la rehabilitación de las condiciones que constituyen el ecosistema; b) por carecer de progresividad (artículo 4 de la Ley 25675); c) por homogeneizar una cuenca diversa; d) por tolerar el vertido de sustancias peligrosas, y e) por no haber sido objeto de participación social (artículos 19 y 20 de la Ley 25675) (DPN, 2015: 15-16).

Desde fines de 2012 el caso presenta síntomas inequívocos de haber caído en una suerte de *impasse*, generándose incertidumbre sobre el progreso de la causa. Uno de los factores se debe al apartamiento del caso del Juez a cargo de



la ejecución de la sentencia (Juzgado Federal de Quilmes) a fines de 2012, luego de haber sido denunciado por corrupción.⁷ A partir de entonces, la misión de ejecución de sentencia pasó al Juzgado Federal de Morón núm. 12, a cargo de Sergio Torres, con relación al seguimiento de obras de infraestructura y tratamiento de basurales, y al Juzgado Federal núm. 2, a cargo del juez Jorge Rodríguez, en relación con el resto de las materias de la causa.

En segundo lugar, la Defensoría del Pueblo quedó acéfala desde 2009. Esa situación pone en crisis al Cuerpo colegiado debido a que el DPN es el único actor con legitimación activa en el caso. Por lo tanto, queda debilitado el marco jurídico creado por la Corte para la cuenca, lo que evidencia una fase de fragilidad institucional, que afecta la gestión ambiental de la cuenca, los monitoreos, las relocalizaciones, el control ciudadano y la visibilidad en la agenda de los medios de comunicación (Ferro, 2016).

Cabe considerar que a las limitaciones propias de la ACUMAR se suman otras, producto de las resistencias de otros entes involucrados en varios ámbitos, a la vez que, en materia de servicios de agua potable y saneamiento, la empresa Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) fue exceptuada de las regulaciones de la autoridad de cuenca (Resolución ACUMAR 1/2007), a pesar de que la descarga de efluentes sin el debido tratamiento por parte de esta empresa es una de las principales fuentes de contaminación del Río Matanza-Riachuelo (DPN, 2015).

Sin embargo, se destaca que una de las obras de mayor relevancia es la construcción de un emisario subfluvial de 12 km de longitud en la Planta depuradora Dock Sud, que contribuirá al saneamiento de los desechos cloacales de la CMR. Se trata de una de las obras más importantes del PISA, a cargo de la ACUMAR y, tal vez, la más importante del país en los últimos 50 años, con una inversión de 1 200 millones de dólares provenientes del gobierno nacional y de un préstamo del Banco Mundial (Agua y Saneamientos Argentinos, 2010).

A modo de conclusión, a casi 12 años del histórico fallo de la CSJN, más allá de las deficiencias y problemas estructurales, la cuestión del saneamiento de la CMR se encuentra vigente en la agenda pública, y las diversas acciones y etapas del proceso contencioso dieron lugar a la implementación de un modelo propio de GIRH.

⁷ La denuncia fue efectuada por el periodista Horacio Verbitsky en una nota periodística del 26 agosto de 2012. Según el denunciante, el juez federal de Quilmes, Luis Armella, a cargo de la ejecución de la sentencia, utilizó el poder que le delegó la CSJN para permitir a “un grupo de empresas vinculadas con el propio magistrado obtengan contratos millonarios sin licitación dentro del plan integral de saneamiento ambiental” y clausurar empresas que fueran competidoras de ellas (Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html>).



Conclusiones

En este trabajo, luego de haber caracterizado la problemática ambiental en las cuencas urbanas de la RMGBA, y el contexto jurídico-institucional adverso para la aplicación del paradigma de la GIRH, hemos indagado los avances en la CMR desde la intervención de la Corte Suprema en un caso judicial. Un primer aspecto a considerar viene dado por el mismo objeto de este caso judicial estructural. Desde el punto en que la causa persigue como objetivos principales la prevención del daño futuro y la recomposición de la polución de un curso de aguas, la cual se vincula con el ámbito territorial de una cuenca, y en las que se ordena la ejecución de un Plan de saneamiento, la Corte adopta un sistema de gestión integrada de los recursos hídricos.

Si bien el modelo de la GIRH no es mencionado textualmente en los pronunciamientos de la Corte, en sus acciones se encuentran presentes los principios que le son inherentes. Sin embargo, cuando revisamos el esquema institucional de la ACUMAR, a cargo de la ejecución del Plan de saneamiento, los principios de la GIRH se encuentran débilmente presentes en su esquema institucional. A su vez, la gestión de este organismo avanzó muy poco en materia de vertido de efluentes contaminantes, ordenamiento territorial, relocalización de villas o erradicación de basurales.

Retomando la investigación de Gutiérrez sobre las diferencias entre el modelo de gestión del agua en la Provincia de Buenos Aires respecto de los principios de la GIRH, que mencionamos en la introducción, el análisis de la CMR nos ha permitido identificar un esquema jurídico de características excepcionales. Las acciones ordenadas por la CSJN crearon, en este caso, las condiciones de institucionalidad propicias para la aplicación de los principios de la GIRH. No obstante, en el largo proceso de ejecución de la sentencia se presentaron diversos obstáculos para su cumplimiento. Ello nos ha llevado a revisar una serie de variables exógenas a la Corte que operan como obstáculos estructurales complejos para el cumplimiento de la sentencia: la estructura del federalismo ambiental en Argentina, que es adverso a la implementación del paradigma de la GIRH y que ha incidido en el contenido de la Ley 26168 de creación de la ACUMAR; el déficit habitacional, que se vincula con la carencia de una gestión metropolitana integral; los problemas de coordinación intersectorial, entre otros.

Ahora bien, la consideración sobre el paradigma de la GIRH conduce a la necesidad de indagar sobre diversos niveles de gestión, incluyendo el internacional, en consideración que la CMR forma parte de la cuenca del río de la Plata, y descarga sus aguas en el estuario homónimo. Cabe destacar que la principal carga de contaminación que recibe el río de la Plata procede del río Matanza-Riachuelo, y que sin embargo, de acuerdo con el biólogo Adonis Giorgi,⁸ se carece de una acción coordinada intercuenca con la

⁸ Entrevistado en julio de 2018.



Comisión Administradora del Río de la Plata (CARP) así como con las autoridades de las cuencas limítrofes.

Un factor que condiciona la coordinación intercuenca, según Griselda Capaldo,⁹ es que ninguno de los países con jurisdicción sobre las aguas de la cuenca del Plata ha firmado el Convenio sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, que establece expresamente un modelo de GIRH, mientras que sólo Paraguay es signatario de la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación, aunque nunca lo ratificó. Ambas son las principales normas internacionales en materia de recursos hídricos compartidos.

Por otro lado, una causa que tiene por objeto la recomposición de una cuenca, debe necesariamente complementarse con un enfoque basado en la gestión de los ecosistemas, que es un punto débil en nuestro caso de estudio. Cabe considerar que la cuenca y el ecosistema no necesariamente son coincidentes ni implican territorios equivalentes. En este sentido, los ecólogos que trabajan en las cuencas de la RMGBA han recomendado la utilización de la GIRH, en conjunción con el enfoque ecosistémico, tanto en el nivel local, como en el internacional de la cuenca del río de la Plata (Puig y Olgúin, 2006). Sin embargo, el enfoque ecosistémico se encuentra ausente en la GIRH como se ha demostrado en otros estudios (Capaldo y Minaverry, 2016).

Finalmente, en el marco de la crisis provocada por la expansión global del virus SARS-COV-2, consideramos pertinente exponer algunas consideraciones puntuales referidas a nuestro caso de estudio.

Un primer aspecto es el impacto actual y potencial del Covid-19 en el área de la CMR. El primer caso de coronavirus en Argentina se registró el 3 de marzo de 2020. El 20 de marzo, por medio de un Decreto de Necesidad de Urgencia, se declaró el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio, cuyo objetivo fue mitigar la propagación de la enfermedad.

El 30 de junio de 2020, la cifra oficial de casos en el nivel nacional fue de 64 530 casos en todo el país.¹⁰ De ese total, casi el 80 % se registró en el área metropolitana del Gran Buenos Aires, que integra la ciudad de Buenos Aires y 40 municipios de la Provincia de Buenos Aires. El área de la CMR se encuentra en el epicentro de la crisis. El 40 % de los casos en todo el país se concentran en 5 partidos de la Provincia de Buenos Aires con jurisdicción sobre la CMR: La Matanza, Quilmes, Avellaneda, Lomas de Zamora y Lanús. De acuerdo con informes oficiales, una las principales dificultades para cumplir con las medidas de aislamiento se derivan de las carencias

⁹ Entrevistada en marzo de 2019.

¹⁰ Ver <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informe-diario/junio2020>



estructurales padecidas por los sectores signados por la elevada precariedad ocupacional y déficit habitacional (MINCYT-CONICET-AGENCIA, 2020).

Se infiere respecto al área de la CMR, que los sectores que padecen alto riesgo ambiental también son, potencialmente, los más afectados por la crisis pandémica y las medidas de cuarentena. Cabe destacar, en este sentido, una serie de acciones de la ACUMAR, tales como operativos sociosanitarios para mitigar los contagios de Covid-19 en toda la cuenca, con planes de abordaje territorial; campañas de vacunación antigripal; instalación de unidades sanitarias móviles; búsqueda de casos sospechosos de coronavirus, entre otras. Se destaca entre ellas, la inauguración de un Centro de Salud, en el municipio de Morón, cuya principal tarea según el discurso de las autoridades, fue el seguimiento y prevención de casos de Covid-19. El acto de apertura se realizó el 29 de junio de 2020 por el gobernador de la Provincia de Buenos Aires y el actual presidente de la ACUMAR (Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo- ACUMAR, 2020).

En segundo lugar, está la necesidad de estudiar los efectos de la desaceleración abrupta del impacto de la actividad antrópica, algo que está ocurriendo a nivel global. Las evidencias indican que la reducción de muchas actividades humanas tiene efectos benéficos en términos ambientales: el smog se disipa, los animales recuperan territorios de los que habían sido expulsados, los ríos urbanos reciben menores volcados tóxicos. En Argentina se vieron peces en cursos de agua extremadamente contaminados, incluyendo el río Matanza-Riachuelo, el cual se lo considera técnicamente como un río muerto porque, por sus bajísimos niveles de oxígeno, sólo es posible la vida de organismos anaeróbicos.

En tercer término, para el análisis de un caso judicial en curso que tiene como objeto la recomposición del ambiente de una cuenca, cabe tener presente la estrecha relación entre el derecho ambiental, la calidad del agua, la salud y las epidemias. Esta relación se encuentra presente desde la primera política pública que se aplicó a la CMR, en el contexto de la epidemia de fiebre amarilla de 1871, que terminó con la vida de 14 mil personas (el 7 % de la población de la ciudad) (Pérgola, 2014).

La opinión pública responsabilizó a la contaminación del Riachuelo provocada por los saladeros y el ambiente insalubre de sus inmediaciones y, en respuesta, el Congreso de la Provincia de Buenos Aires prohibió el faenado de varios saladeros y graserías. En 1887 varios saladeristas demandaron a la Provincia de Buenos Aires, ante la CSJN, por los daños y perjuicios que les causó la suspensión de su actividad, ordenada por la Ley provincial del 6/9/1871.

El fallo de la CSJN, de 1887, nombrado “Saladeristas Podestá, Bertran Anderson, Ferrer y otros contra la Provincia de Buenos Aires; sobre indemnización de daños y perjuicios”, es considerado como el origen del derecho ambiental en Argentina. La Corte entendió que la Provincia de



Buenos Aires se había limitado a reglamentar esa industria por justificadas razones de salubridad en estos términos:

“Nadie puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública, y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad, y especialmente con el ejercicio de una profesión o de una industria” (Disposición administrativa 3), y que “la autorización de un establecimiento industrial está siempre fundada en la presunción de su inocuidad... (Disposición administrativa 4) (CSJN, Causa LIV, 1887).

En cuarto lugar, respecto de la dimensión prospectiva, surge la necesidad de estudiar las vinculaciones entre el derecho ambiental, la lucha contra el Covid-19 y su aplicabilidad en diversos contextos, como en el caso de la CMR. Entre ellas el instituto de la “emergencia ambiental” o la utilidad de las herramientas preventivas de la especialidad para evitar la contaminación ambiental producida por la presencia del virus (Cafferatta, 2020).

La perspectiva en el nivel macro también resulta relevante. Según Ribeiro (Korol, 2020) el proceso de deforestación y alteración de los ecosistemas boscosos se encuentra asociado con cierto tipo de interacciones entre los animales y humanos que provocan mayor probabilidad de “saltos zoonóticos” y epidemias. Según el biólogo Rob Wallace, el Covid-19 no es un incidente aislado, sino que debe verse en relación con la historia de las últimas décadas entre aparición de enfermedades infecciosas y ciertas prácticas de la ganadería como la cría industrial de animales, desde el *feedlot* hasta la cría de cerdos, pollos, y pavos en condiciones de extremo hacinamiento. Este tipo de prácticas son variables causales de la aparición de la gripe aviar en Asia, y de la gripe porcina (A H1N1), también del SARS. Por varios factores, estas enfermedades tienen condiciones que facilitan su propagación en poblaciones que viven en condiciones de hacinamiento en las ciudades, sobre todo en las zonas marginales.

Ahora bien, todas estas variables se encuentran presentes en el área de la cuenca del río de la Plata y muchas de ellas en el área de la CMR. La indagación sobre las causas de la crisis provocada por el Covid-19 conduce a la necesidad de vislumbrar un futuro donde sean esenciales el fortalecimiento o introducción de nuevos mecanismos de control y monitoreo ambiental y fitosanitario, para proteger la salud pública y la de los ecosistemas.



Agradecimientos

Agradezco al Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable (INEDES-CONICET) y al Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; ámbitos en los que he desarrollado este trabajo.

Referencias

- ACUMAR (2019). “Características de la cuenca Matanza-Riachuelo”. Recuperado de <http://www.acumar.gov.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/>
- Auditoría General de la Nación (2018). “Examen especial sobre los procedimientos llevados a cabo en el ámbito de las contrataciones y convenios de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)”. Periodo 2016.
- Blacksmith Institute (2013) “Annual Report”. Recuperado de http://www.blacksmithinstitute.org/files/FileUpload/files/Annual%20Reports/BI_AnnualReport2013.pdf.
- Cabral, Pablo (2008). “El Poder Judicial como herramienta institucional de participación ciudadana en el marco de la Teoría de la Democracia Deliberativa”. *Revista áDA Ciudad*.
- Cafferatta, Nestor (2020). *Derecho ambiental y coronavirus*. Fundación ExpoTerra.
- Capaldo, Griselda (2009). “The Río de la Plata Basin”. En Joseph W. Delapenna y Joyeeta Gupta (eds.), *The Evolution of the Law and Politics of Water*. Springer Netherlands, pp. 299-315.
- Capaldo, Griselda y Minaverri, Clara (2016). “El aporte fundamental de la trilogía del derecho-jurisprudencia-política ambiental. Protección de los servicios ecosistémicos en Argentina”. *Revista Observatorio Medioambiental*, 19, pp. 213-230.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2019). *Riachuelo: años sin novedades ni avances significativos*. Recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/2019/07/riachuelo-anos-sin-novedades-ni-avances-significativos/> (consultado en abril de 2020).



- CIC (Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata) (2016) “Análisis Diagnóstico Transfronterizo de la Cuenca del Plata” (ADT).
- DPN (Defensor del Pueblo Nacional) (2014). “Informe Especial del Cuerpo colegiado 2014”. Buenos Aires.
- DPN (Defensor de Pueblo Nacional) (2015). “Informe Especial del Cuerpo colegiado 2015”. Buenos Aires.
- De Sousa Santos, Boaventura (2009). *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho*. Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.
- Evans, Peter (1996). “Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy”. *World Development*, (24)6, pp. 1119-1132.
- Fairstein, Carolina y Tedeschi, Sebastian (2009). “El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada de sus residentes”. *Newletter Área Riachuelo*, (6).
- Ferro, Mariano (2016). “Participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, *Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*, 16, pp. 27-46.
- García Silva, Leandro y García Espil, Javier (2012). “Causa Matanza-Riachuelo. Tiempo de debatir escenarios de recomposición”. En María Eugenia Di Paola, Federico Sangalli y Jorge Ragaglia (eds.), *Informe Ambiental Anual 2012*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Gutiérrez, Ricardo (2006). *Between Knowledge and Politics: State Water Management Reform in Brazil* (Tesis de doctorado). Johns Hopkins University.
- Gutiérrez, Ricardo (2011). “Modelo para armar: gestión del agua en la Provincia de Buenos Aires”. En Fernando Isuani (ed.), *Política hídrica y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 153-196.
- Herrero, Carolina y Fernández, Leonardo (2008). *De los ríos no me río*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Korol, Claudia (2020), “Las causas de la pandemia. No le echen la culpa al murciélago – Entrevista a Silvia Ribeiro”. *Página 12*, 3 de abril de 2020.



- Lanzetta, Máximo (2015). “Cuencas y metrópolis”. *Revista de Ciencias, Arte y Tecnología*, 1, pp. 118-145.
- Lorenzetti, Ricardo (1997). “La protección jurídica del ambiente”, La Ley-E-467.
- Lorenzetti, Ricardo (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. Buenos Aires: La Ley.
- Lorenzetti, Ricardo (2010). *Justicia colectiva*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- MINCYT-CONICET-AGENCIA (2020). “Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN Marzo 2020”. Comisión de Ciencias Sociales de la Unidad Coronavirus COVID-19 (2020).
- Ministerio de Salud (2020). “Reporte Diario Vespertino núm. 216. Situación de Covid-19 en Argentina”. *Reporte diario*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/coronavirus/informe-diario/junio2020>
- Nápoli, Andrés y Esain, José (2008). “Riachuelo. Habemus Sentencia”. *Revista de Derecho Ambiental*, 16, pp. 97-119.
- Pérgola, Federico (2014). “La epidemia de fiebre amarilla en Buenos Aires”. *Revista Argentina de Salud Pública*, núm. 18, año 5.
- Pou Giménez, Francisca (2011). “Justicia constitucional y protección de derechos en América Latina: el debate sobre la regionalización del activismo”. En César Rodríguez Garavito, *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Puig, Alba y Olguín, Héctor (2006). “Cursos fluviales bonaerenses: estrés químico y ecología”. En Griselda Capaldo (ed.), *Mare Magnum*. Buenos Aires, Argentina, pp. 55-67.
- Puga, Mariela (2014). “El litigio estructural”. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, 1(2), pp. 41-82.
- Ryan, Daniel; Larivera, Cecilia, y Nápoli, Andrés (2019). “Relocalizaciones urbanas y riesgos ambientales: Un análisis de los casos de Magaldi y Villa 26 en la cuenca Matanza Riachuelo (Argentina)”. *Working Paper WP19DR1SP*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Valls, Mario (2009). *El paradigma de la gestión del agua integrada y por cuencas. Temprano acogimiento del dogma del desarrollo sostenible*. *ElDial.com* - DC1076.



Verbitsky, Horacio (2012). “Nieblas del Riachuelo”. *Página 12*, 26 de agosto de 2012. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html>.

Vilas, Carlos (2007). *Pensar el Estado*. Provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús.

WWAP, DHI Water Policy, PNUMA-DHI, Centro para el Agua y el Medio Ambiente (2009). *Integrated Water Resources Management (IWRM) in Action*. Recuperado de <https://www.gwp.org/globalassets/global/toolbox/references/iwrm-in-action-unescounwapunep-dhi-2009.pdf>

Xie, Mei (2006). “Integrated Water Resources Management (IWRM). Introduction to Principles and Practices”. *Africa Regional Workshop on IWRM*. Nairobi.

Fuentes oficiales

ACUMAR. Resoluciones 1/2007; 2/2007; 3/2009; 278/2010; 46/2017; 283/19.

Constitución Nacional de la República Argentina.

Código Penal de la Nación Argentina.

CSJN, Sentencia “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (M.1569.XL). Pronunciamientos de fechas 20/06/2006; 08/07/2008; 27/12/2012; 12/04/2018 – Fallos: 326:2316.

CSJN, Causa LIV (1887). Los saladeristas Podestá, Bertram, Anderson, Ferrer y otros contra la Provincia de Buenos Aires; sobre indemnización de daños y perjuicios. Argentina.

Juzgado Federal de Quilmes. Resoluciones 10/11/2009; 28/12/2010, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Ley 25675, Ley General del Ambiente - Bien jurídicamente protegido, Boletín Oficial: 28/11/2002.

Ley 26168 de la Cuenca Matanza Riachuelo, Boletín Oficial: 05/12/2006.

Ley 26011 Contaminantes Orgánicos Persistentes, Boletín Oficial: 17/01/2005.



Ley 25688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas, Boletín Oficial: 03/01/03.

ONU, Asamblea General (2010). Res. 64/292: El derecho humano al agua y el saneamiento, aprobada el 28/07/2010.

PNUD (2020). Objetivos del Desarrollo Sustentable. [En línea], disponible en <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html#targets>

Entrevistas y consultas a expertos

Aldao, Martín, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. Fue consultado sobre la bibliografía adecuada para analizar el impacto político de las medidas judiciales.

Capaldo, Griselda, investigadora principal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Fue consultada en calidad de experta en Derecho del Agua.

García Espil, Javier, coordinador del Equipo Matanza-Riachuelo del Área de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Giorgi, Adonis, biólogo investigador principal en el Instituto de Ecología y Desarrollo Sustentable, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Fue consultado para indagar el nivel de coordinación entre la ACUMAR con otros comités de cuenca que integran la misma región.

Nápoli, Andrés, miembro de la FARN (Fundación Ambiente y Recursos naturales).

Soria, Lucía; Forquera, Jorge Luis y otros cinco miembros fundadores de la ADEMA (Asamblea de Defensa del Medio Ambiente), localizada en Cañuelas, que es uno de los municipios que integran la Cuenca Matanza-Riachuelo. Fueron entrevistados (en forma colectiva) en relación a varios aspectos de los efectos del caso Mendoza sobre el área de la cuenca.

Editora asociada: Esperanza Tuñón Pablos

Recibido: 17 de marzo de 2020

Aceptado: 4 de julio de 2020