
Relatos sobre el río, el derecho de la cuenca Matanza - Riachuelo*

María Valeria Berros**

Resumen

En la primera parte del trabajo se recorre la causa “Mendoza” desde una perspectiva que pone de relieve la articulación de miradas posibles sobre un conflicto socio-ambiental de innegable relevancia en Argentina que ha sido traducido en términos de una acción judicial lo cual presenta una serie de desafíos para el derecho, particularmente el derecho de daños, en cuanto a su funcionamiento en la intersección con el derecho ambiental. Estos desafíos son abordados en el segundo apartado, focalizando en la construcción de herramientas colectivas, la implementación de innovaciones institucionales y la (in)visibilidad de quienes transitan su cotidianeidad en la Cuenca Matanza–Riachuelo.

Palabras clave: Conflicto socio-ambiental – Derecho de Daños – Daño Ambiental - Innovaciones institucionales.

111

Abstract

The first part of the paper covers the history of the “Mendoza” case from a perspective that emphasizes the coordination of possible points of view on this socio-environmental conflict of undeniable importance in Argentina. This conflict has translated into judicial action, which presents a series of challenges to the legal order and particularly in tort law, in terms of its intersection with environmental law. These challenges are addressed in the second part, which focused on the

Fecha de recepción: 27 de julio de 2011 | Fecha de aceptación: 10 de noviembre de 2011

• Quiero agradecer la lectura que generosamente Mariela Puga y Andrés Nápoli realizaron de un anterior trabajo sobre este tema presentado en las “V Jornadas Latinoamericanas de Medioambiente” (Salta, Argentina) algunas de cuyas ideas se retoman y profundizan en este artículo.

•• Abogada Especialista en Derecho de Daños UNL, Santa Fe, Argentina. Doctoranda UNL-CONICET. Co-fundadora de la Asociación Civil TRAMAS, Derecho en Movimiento. Santa Fe.

construction of collective tools, the implementation of institutional innovations, and the (in)visibility of those who live in the Matanza-Riachuelo river basin.

Keywords: Socio-environmental conflict – Torts Law – Environmental Law – Institutional innovation.

Índice

	I. Introducción: miradas posibles	113
	II. Una narrativa de la causa “Riachuelo”	115
	1. Prolegómenos	115
	2. El proceso judicial	118
	2.1. La traducción del problema hacia el campo jurídico. Sobre actores, demandados y pretensiones	118
	2.2. Un “micro-relato” del “relato”: las audiencias públicas	121
	2.3. “Cumplirás tu propia promesa”	134
	III. Relecturas, desafíos para la imaginación	144
112	1.1. Metamorfosis hacia “lo colectivo”	145
	1.2. Recrear el derecho: innovaciones institucionales en torno a la concretización de un plan	149
	2. Sobre “las voces”, las escuchadas y las opacadas	152
	IV. La apertura de un repertorio de reflexiones	156
	V. Bibliografía	158

I. Introducción: miradas posibles

La problemática ambiental en general y en particular aquí la contaminación de cuencas hídricas puede ser analizada desde una perspectiva socio-ambiental¹. Actualmente uno de los casos más relevantes a indagar es el de la polución de la Cuenca Matanza-Riachuelo en virtud de una multiplicidad de factores inescindibles. Se trata del sistema hídrico más importante del área metropolitana bonaerense que se encuentra profundamente degradado en sí mismo² y en relación a la salud de más de cinco millones de personas³ que habitan en ese territorio extendido desde la cuenca alta hacia el interior de la Provincia de Buenos Aires hasta la cuenca baja en el conocido barrio La Boca de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) donde, paradójicamente, se constituye como un paisaje devenido en postal típica de la ciudad.⁴

Esta situación fue traducida al ámbito del derecho, con su consecuente ejercicio de transformación del mismo en ‘un caso’, *“Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de*

1. Ya se ha remarcado la imposibilidad de aislar ‘lo ambiental’ de las condiciones sociales e históricas en las que trasunta la conflictividad. Véase Azuela, Antonio, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, UNAM IIS/Fontamara, 2006; y Azuela, Antonio, *Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2008. Desde esta mirada y sobre el tema que aquí abordamos ya existen valiosos aportes desde el plano de la sociología. Véase, Merlinsky, Gabriela, “La cuestión ambiental en la arena pública: Algunas reflexiones sobre los conflictos socio-ambientales en Argentina”, trabajo presentado en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio de 2009; y Merlinsky, Gabriela, “La causa “Beatriz Mendoza” y el conflicto por la apropiación de los recursos naturales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: ¿Justicia para el Riachuelo?”, ponencia presentada en el XXVII Congreso ALAS, Buenos Aires, Argentina, 31 de agosto - 4 de septiembre de 2009.

2. Es uno de los treinta sitios más contaminados del mundo, véase Blacksmith Intitute, “Top Ten Most Polluted Places 2007”, <http://www.worstpolluted.org/>, último acceso: 24 de noviembre de 2011.

3. La página web de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación presenta al organismo competente en la cuenca, Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) afirmando sobre las tareas a su cargo que *“Nuestra misión es mejorar la calidad de vida de más de 5 millones de habitantes en la cuenca...”*, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina, “ACUMAR: Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo”, <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=178>, último acceso: 24 de noviembre de 2011.

4. Silvestri, Graciela, *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes - Prometeo 3010, 2003.

la contaminación ambiental de la cuenca Matanza – Riachuelo)” que tramita en la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ante la cual se presentó la demanda en el año 2004, lo que permite analizar las herramientas jurídicas disponibles escogidas, de qué modo se han utilizado en la causa judicial y los desafíos que allí se postulan.

En el presente trabajo el objetivo entonces es doble. Por un lado, efectuar una cartografía del problema, lo cual permite escrutar cómo las condiciones del sistema productivo, sumadas a la inexistencia de políticas públicas estatales sólidas en materia de salud y servicios públicos básicos, prácticas sociales fuertemente arraigadas desde hace varias décadas combinadas con la carencia de planificación y yuxtaposición de competencias de parte de las autoridades administrativas locales, provinciales y nacionales han conformado este problema socio-ambiental. Esta gramática contextual se torna imprescindible a los efectos de, por otra parte, indagar en el plano jurídico con el objeto de estudiar el ‘como’ de su traducción a modo de acción por daños y perjuicios y cuáles han sido las rigideces que se advierten ante situaciones de este tipo en donde el acento está fuertemente ubicado sobre lo colectivo así como, también, los desafíos que se evidencian y el aporte que el derecho podría realizar en relación a los mismos.

114 Es nuestra hipótesis que esta causa visibiliza buena parte de las dificultades que se advierten en los procesos judiciales que atienden problemáticas de tipo estructural. Particularmente aquí interesa iluminar que el mismo pone de manifiesto una emergente traducción de herramientas inscriptas en el derecho de daños –en tanto tradicionalmente ha atendido a perjuicios de índole individual– hacia el plano de lo colectivo; a la vez que evidencia el desafío de visibilizar a los colectivos sociales implicados en causas de este tenor, en las que la salud y el ambiente de un gran número de personas se encuentran en juego.

En esta tarea se utilizan diferentes fuentes que se articulan con el desarrollo de la causa y que se fundan en la propuesta de contextualizarla con la realidad en la que la misma se inscribe. Ello sólo se torna posible desde una mirada que no atienda exclusivamente a las fuentes que de modo tradicional se utilizan dentro del ámbito de los análisis jurídicos. En este trabajo, si bien se estudian las sentencias que la CSJN ha pronunciado a lo largo del proceso, la legislación aplicable y artículos de doctrina; también se indaga en los informes existentes desde inicios de este siglo sobre el estado de contaminación de la cuenca, las actas de las audiencias públicas celebradas en el transcurso del proceso judicial así como en artículos periodísticos publicados durante la sustanciación de la causa y en el momento de su ejecución. Dentro de este último, revisten particular relevancia los informes que se han presentado sobre el estado de cumplimiento del plan de saneamiento de la cuenca de parte de diversas organizaciones no gubernamentales así como la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Este es el acervo documental que posibilita comenzar con el relato. Relato que permite, en paralelo, visualizar una problemática socialmente muy relevante y dar cuenta de algunas agendas que se abren en el campo jurídico desde el cual aparece, también, la posibilidad de efectuar aportes. Algunos de ellos vinculados a la teoría del derecho de daños y una reflexión sobre su construcción colectiva. Otros, justamente considerando esa naturaleza colectiva del problema que conduce a pensar sobre los canales que podrían diseñarse desde el derecho para que tales colectivos puedan transitar y de qué manera podría efectuarse dicha tarea desde una perspectiva y una labor concientemente emancipatoria.

Desde esta óptica, en los apartados que siguen se propone un recorrido por la causa judicial y los primeros años de su período de ejecución que sientan las bases de cómo el mismo será articulado (II) para, a posteriori, analizar algunos aspectos que se consideran relevantes y que la misma permite iluminar (III).

II. Una narrativa de la causa “Riachuelo”⁵

1. Prolegómenos

La sentencia en “*Mendoza, Silvia Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios*” es considerada una de las más importantes en materia medioambiental del supremo tribunal argentino en el último período.⁶

115

El problema de contaminación de la cuenca se judicializa en el año 2004 a partir de una demanda interpuesta por un grupo de vecinos residentes en la denominada “Villa Inflamable” de Dock Sud y de profesionales del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de Avellaneda en la Provincia de Buenos Aires contra el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas. Reclaman por el daño colectivo e individual así como por recomposición del ambiente.

Con anterioridad a esta acción judicial existía ya un importante acumulado sobre el tema que se visibiliza en una serie de documentos de fundamental relevancia

5. Al final del trabajo se incluye un cuadro que intenta condensar los principales momentos de la problemática y la causa judicial, véase Cuadro I, *infra*.

6. Se ha considerado especialmente este fallo para dar cuenta del ingreso al “*tiempo de las cortes verdes*” lo que se constituye como un discurso fuertemente arraigado en los estudios de la doctrina ambientalista. Cafferatta, Néstor, “El tiempo de las ‘cortes verdes’”, en: *La Ley. Revista Jurídica Argentina*, Buenos Aires, La Ley, Vol. 2007-B, pp. 423-28.

que dan cuenta del estado de situación socio-ambiental de la cuenca y que pueden ser estudiados a manera de punto de partida.

Se trata, por un lado, de trabajos de tipo epidemiológico realizados por la *Japan International Cooperation Agency* (JICA) en 2002 (JICA I) y 2003 (JICA II) y, por otro, de informes realizados bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo de la Nación. El Informe 2003 se presenta como

el resultado de una investigación abarcativa, multifacética realizada en forma interdisciplinaria e intersectorial a raíz de una presentación efectuada ante el Defensor del Pueblo de la Nación por parte de la Asociación de Vecinos La Boca⁷ que dio lugar a la actuación n° 9924/02. Para tratar la cuestión se realizó una convocatoria a entidades vinculadas directa o indirectamente con la temática a investigar: Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Defensoría Adjunta de la ciudad de Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y la Universidad Tecnológica Nacional – Facultad Regional Buenos Aires⁸.

La mayor parte de las instituciones intervinientes han tenido luego un rol trascendente en el proceso judicial en que se sustancia la causa.

116

En el mencionado documento se puntualiza un diagnóstico múltiple. No sólo se presenta un recorrido por su desarrollo histórico, también se iluminan aristas específicas: “*la cuestión jurídico-institucional*” (Capítulo III) en que se refiere a las jurisdicciones yuxtapuestas, el ordenamiento jurídico vigente, la existencia de múltiples organismos con competencia en el territorio y las características de la coordinación interjurisdiccional; “*la situación actual de la cuenca*” (Capítulo IV) en la que se analiza lo concerniente a la salud, recursos naturales, basurales clandestinos y estudios realizados en el polo petroquímico de Dock Sud; “*los recursos económicos destinados al saneamiento de la cuenca*” (capítulo V); “*los proyectos para la recomposición de la cuenca*” (capítulo VI) detallando cuales fueron las promesas y cuales los resultados de cada uno de ellos; y, por último, “*los actos u omisiones en los que ha incurrido la administración pública en materia de salud y medioambiente*” (capítulo VII).

7. La Asociación Vecinos de La Boca desde el año 2001 lleva adelante la campaña “SOS Riachuelo” la que es denominada por sus propios miembros como *el primer grito de auxilio* en relación a este problema que ya cuenta con una gran cantidad de instituciones y personas adherentes.

8. Defensor del Pueblo de la Nación y otros, *Informe Especial sobre la Cuenca Matanza–Riachuelo 2003*, www.dpn.gov.ar/informes/riachuelo.pdf, último acceso: 24 de noviembre de 2011.

Luego de esta diagnosis se pautan una serie de recomendaciones:

... a) activar los mecanismos que permitan diagnosticar y relacionar certeramente las enfermedades y sus causas; b) determinar los contaminantes y sus fuentes; c) alcanzar la simplificación legislativa y conseguir su efectiva aplicación, y d) asegurar, en definitiva, junto a todas las demás medidas necesarias una real remediación de las condiciones que en el transcurso del tiempo han degradado la Cuenca y su zona de influencia. Y si las autoridades responsables no lo hicieran o demoraran excesivamente la decisión para hacerlo, la Defensoría del Pueblo de la Nación recurrirá al Poder Judicial, conjuntamente con las organizaciones que así lo crean pertinente, para obtener un pronunciamiento que obligue a los responsables institucionales a tomar las medidas que permitan alcanzar los objetivos expuestos.⁹

En mayo de 2006 la Defensoría del Pueblo de la Nación con las organizaciones intervinientes en el Informe 2003 a las que se suman la Asociación Popular La Matanza, la Asociación de Vecinos de La Boca –que instó el trabajo anterior–, la Fundación Metropolitana, Greenpeace y la Universidad Nacional de La Matanza, dan a conocer un segundo informe, el Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza-Riachuelo (2003/2005). En éste se puntualiza cómo han *mejorado - permanecido en status quo - empeorado* las variables analizadas en esos dos años, refiriéndose específicamente al estado de los recursos naturales, basurales, obras públicas y del sistema sanitario y cloacal, la situación jurídico-institucional, la salud, el polo petroquímico y las industrias emplazadas allí, las acciones del Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo¹⁰ y la actividad judicial.

117

La conclusión general del documento, que tuvo un alto índice de repercusión pública, afirma que:

...la grave situación de la cuenca Matanza-Riachuelo denunciada en el informe especial de 2003 no ha sido aún motivo de la agenda pública de los diferentes niveles de gobierno –a excepción de los

9. *Ibid.*

10. Este Comité fue creado durante la segunda presidencia de Carlos Menem y estaba conformado por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Secretaría de Recursos Naturales de la Nación, en aquel entonces a cargo de María Julia Alsogaray, conocida por su famoso “Plan de los mil días” para “limpiar el Riachuelo”. Se poseía financiamiento internacional (BID) para la ejecución del plan que, sin embargo, fue sub-ejecutado.

casos mencionados— lo que revela además la falta de liderazgo y responsabilidad de dichas autoridades para abordar decididamente una adecuada política de gestión pública. El Defensor del Pueblo y las organizaciones participantes consideran que frente a tal cuadro de situación se hace imprescindible poner en conocimiento de las más altas autoridades nacionales y provinciales, el presente informe especial de seguimiento y sus resultados...¹¹

Cuando este informe se hizo público la Corte Suprema de Justicia de la Nación aún no se había declarado competente en la causa. Lo hace al mes siguiente, el 20 de junio de 2006. Podría afirmarse que, a partir de la red que se entreteje entre los actores sociales que formaron parte de la elaboración y difusión de estos informes y la resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación declarando su competencia, se dio paso a cierta introducción del problema en “agenda”. Ello en el contexto de desarrollo de un trascendente conflicto ambiental a causa del proyecto de instalación de dos plantas de pasta celulosa en la localidad de Fray Bentos, en la costa uruguaya del río Uruguay, que generó un movimiento importante de resistencia por parte de los habitantes de la ciudad ribereña argentina, Gualaguaychú¹². Podría afirmarse que el ingreso en la discusión pública se efectúa mediante la traducción del problema en términos jurídicos, en término de “caso”.

118

2. El proceso judicial

2.1. La traducción del problema hacia el campo jurídico. Sobre actores, demandados y pretensiones

En 2004 un grupo conformado por 17 personas, como mencionamos, un conjunto de vecinos de la denominada Villa Inflamable en Dock Sud y otro de profesionales del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la localidad de Avellaneda de la Provincia de Buenos Aires, demandan por ante la CSJN al Estado Nacional, a la

11. Defensor del Pueblo de la Nación y otros, *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza-Riachuelo 2003/2005*, disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/informes/riachuelo2006.pdf>, último acceso: 24 de noviembre de 2011.

12. Este conflicto ha sido analizado desde diversas perspectivas, considerándose, por ejemplo, como el caso a través del cual se habría dado una suerte de “*découverte de l’environnement*” como campo de lucha política en Argentina. Baya Laffite, Nicolás, “La découverte de l’environnement en Argentine. Une étude de la controverse des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay”, Tesis presentada para obtener el grado de Magister en Ciencias Sociales, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Centre Alexandre Koyré, Paris, Francia.

Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a cuarenta y cuatro empresas por daños y perjuicios y por recomposición del daño ambiental.

La estrategia utilizada es la presentación de una acción por daños y perjuicios lo que genera un desafío importante dado que el carácter colectivo del caso pone en jaque algunas de las tecnologías jurídicas que constituyen el derecho de daños y que son re-visitadas por el derecho ambiental al entrecruzarse en la temática del daño ambiental. Lo que se solicita por medio de esta acción es un resarcimiento tanto por el daño individual (incapacidad sobreviniente, gastos por tratamiento médico, gastos por nueva radicación, daño moral, daño psíquico, daño futuro, pérdida del valor locativo de los inmuebles) como por el daño colectivo al ambiente visibilizando así la lectura ‘individual’ y ‘común’ de la que es pasible el bien.¹³

Por otra parte, también se solicita la recomposición del ambiente poniendo el acento en la dimensión supraindividual del problema. Como medidas cautelares se requiere la creación de un fondo público para reparar el daño ocasionado a las víctimas, la solicitud al Poder Ejecutivo Nacional de la reanudación y finalización del Plan de Gestión Ambiental de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, la puesta en marcha de medidas para la atención de la salud de la población, y la anotación de litis en la Inspección General de Justicia, en el Registro Público de Comercio y en los Libros de Accionistas de las empresas demandadas.

Por medio de la resolución inicial, de fecha 20 de junio de 2006, la CSJN se declara competente para entender en la prevención, recomposición y resarcimiento del daño colectivo y no así en relación a los daños individuales ya que

119

... la acumulación de pretensiones intentada resulta inadmisibile en esta jurisdicción originaria de la Corte Suprema, pues la adecuada ponderación de la naturaleza y objetos respectivos demuestra que no todas ellas corresponden a la competencia originaria prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional.

... la presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que –según se alega– en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. En segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya

13. Sozzo, Gonzalo, Desgrabación inédita de intervención de fecha 23 de abril en el Ciclo de conferencias *¿Para qué sirve la abogacía? Panel Abogacía y Medioambiente (Andrés Nápoli – Gonzalo Sozzo)*, organizado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL, coordinado por Berros M.V., Cánaves, V., Crisalle, F., Colombo, R. y Moro G. Santa Fe, 2009.

causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento.¹⁴

En esta primera sentencia la CSJN ordena la presentación de determinados informes a las empresas: líquidos que arrojan al río, si poseen sistemas de tratamiento de residuos y si tienen contratado un seguro ambiental en los términos del art. 22 de la Ley 25.675.

A los tres niveles del Estado demandados les ordena la presentación conjunta de un Plan Integrado que debe tener en cuenta los siguientes puntos:

1. Un ordenamiento ambiental del territorio (Arts. 8, 9 y 10);
2. El control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas (Art. 10)...
3. Estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas, y si no los tuviera, los requerirá en forma inmediata;
4. Un programa de educación ambiental (Art.14)...
5. Un programa de información ambiental pública a todo el que la requiera, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada (Art. 16 y 18)...¹⁵

120 Se convoca, además, a todas las partes intervinientes a una audiencia pública fijada para el 5 de septiembre de 2006 con el objeto de que se informen oralmente los datos requeridos por el Supremo Tribunal, lo cual se presenta como una de las innovaciones institucionales que se desarrollan en este proceso¹⁶.

Cabe señalar que, con anterioridad a tal audiencia, el proceso judicial adquiere un nuevo matiz. Se incorporan en calidad de terceros interesados un grupo de organizaciones no gubernamentales y el Defensor del Pueblo, lo que lo convierte en un complejo proceso multipartes y canaliza la introducción del acumulado de trabajo y producción de información que algunos de estos actores habían venido realizando en red previamente a la judicialización del caso.

14. CSJN, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios", Resolución del 20/06/06, Fallos: 329:2316.

15. *Ibid.* Los artículos a los que refiere la resolución pertenecen a la Ley 25.675 de Política Ambiental Nacional, B.O del 28/11/2002. El basamento que esta sentencia posee en relación a la normativa ambiental es analizada como un punto de inflexión para la consolidación del mismo (Cafferatta, 2006)

16. Las audiencias públicas han sido objeto de Acordada N° 30/2007 del Supremo Tribunal el 5 de noviembre de 2007. Existe cierta evolución acerca de la utilización y de las características constitutivas de las audiencias públicas en Argentina tanto en el plano ejecutivo como legislativo y judicial. Una investigación al respecto es llevada a cabo por Lucrecia Sforza en el Centro de Investigaciones en Derecho de la FCJS, UNL, desde 2010.

La estrategia de este frente consistía en

... ingresar a la causa mecanizando los intereses de la sociedad civil. Este sector veía que su aporte podía enriquecer el proceso judicial en lo que los vecinos no podían acercar. Las ONGs querían, por ejemplo, arrimar a la causa los informes que internamente habían generado, su experiencia y enorme trayectoria desplegada en la CMR y, por sobre todas las cosas, ser el vínculo entre los intereses de la sociedad civil y la protección de un bien de pertenencia colectiva. Los abogados pensábamos que era importante quitarle a la causa el matiz exclusivamente patrimonialista que podía correr en un futuro¹⁷. La presencia de las ONGs daría al juicio esa matriz de interés público, que desde el auto inicial la Corte pretendía darle. Con la presencia de las organizaciones civiles, se podía además asegurar la continuidad del proceso a pesar de cualquier transacción de los vecinos respecto a su demanda...¹⁸

Por resolución de la CSJN de fecha 24/08/2006 se incorpora al Defensor del Pueblo y por resolución del 30/08/2006 a las siguientes organizaciones no gubernamentales: FARN, CELS, Asociación Vecinos de la Boca y Greenpeace, rechazándose la incorporación de Poder Ciudadano, Fundación Ciudad y Fundación Metropolitana en virtud de los contenidos estatutarios de cada una de ellas. A posteriori, mediante resolución de fecha 20/03/2007, se agrega otra organización no gubernamental: Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y un grupo de vecinos de Lomas de Zamora, intervinientes en la causa "*Verga, Ángela y otros c/ Estado Nacional y otros s/ medida cautelar*".¹⁹

121

2.2. Un "micro-relato" del "relato": las audiencias públicas

En esta narrativa adquieren particular relevancia las voces de los actores implicados. La CSJN convoca a una serie de audiencias públicas –que se desenvuelven

17. Esta afirmación es compatible con la de la propia CSJN que otorga especial relevancia a la recomposición por sobre la indemnización que aún no ha sido resuelta. En tal sentido afirma Lorenzetti que "*La Corte se preocupará por instar a la recomposición del Riachuelo y, eventualmente, por resarcir un daño moral colectivo sufrido...*" quien, además, aclara junto con Argibay que "... *la causa del Riachuelo no se resuelve con una sentencia...*". Ventura, Adrián, "Entrevista con los jueces Lorenzetti y Argibay. La causa del Riachuelo no se resuelve con una sentencia", *La Nación*, 24 de junio de 2006, disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=817472, último acceso: 1 de abril de 2010.

18. Nápoli; Andrés y Esain, José, "Riachuelo: Habemus sentencia" en: *Revista de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, Vol. 16, p. 100.

19. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Causa V.625.XLII "*Verga, Ángela y otros c/ Estado Nacional y otros s/ medida cautelar*".

en paralelo y de modo imbricado al desarrollo del ‘expediente judicial’– en las que intervienen los representantes de los actores y demandados, el Defensor del Pueblo y las organizaciones no gubernamentales aceptadas, lo que se constituye como una innovación institucional relevante. Por el contrario, no participan los afectados directos perjudicados por la problemática lo cual se articula con las propias rigideces institucionales existentes en los procesos judiciales, a la vez que se complejiza aún más si se atiende al número de afectados por esta polución estructural. Aparecen como expectantes, tal vez, de una sentencia que versaría sobre sus vidas. Ni el grupo de actores que instaron el proceso, ni algún/as de las millones de personas cuyas realidades cotidianas se encuentran imbuidas en un contexto de contaminación profunda poseyeron canales donde puedan escucharse sus propias voces y percepciones acerca del riesgo con el que les ha tocado convivir.

En la primera jornada (05/09/2006) de la **Primera Audiencia Pública** que se desarrolla en este proceso, la finalidad es la presentación del *Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISCMR)* (en adelante plan) y la sumaria exposición de lo peticionado por el frente activo.

Interviene Jorge Mosset Iturraspe en representación de la parte actora destacando los puntos más relevantes de la demanda y afirmando que se está frente a una *oportunidad única* para solucionar un problema de muy larga data que merece ser puesto en agenda. La Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Romina Picolotti, lo hace en representación del Estado nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la segunda jornada (12/09/2006) de la audiencia, toman intervención las empresas demandadas informando verbalmente lo solicitado por la CSJN. De las cuarenta y cuatro empresas participaron en esta audiencia Antivari S.A, Curtiduría Gaita SRL, Orvol, Petrobrás Energía S.A, Solvay Indupa, Shell CAPSA, a cuyos discursos subyace, en términos generales –lo cual se repite en las contestaciones de demanda de gran parte de ellas– un aferramiento al derecho clásico de la responsabilidad civil que, en casos estructurales como el analizado, presenta una clara serie de rigideces para funcionar²⁰. Asimismo, utilizan

122

20. En este clásico sentido se afirma, por ejemplo, que

... En lo que atañe a la cuestión de fondo a debatir, mi representada rechaza el enfoque del grupo de ONG's encabezado por la FARN, en cuanto sostiene que el tema a desidendum es ordenar la recomposición de la Cuenca Matanza-Riachuelo, y en dicho sentido, elaborar y ejecutar un plan de cese de las actividades contaminantes, saneamiento, recomposición y ordenamiento ambiental de la Cuenca...mi representada sostiene que de trabarse la litis se deben acreditar todos los presupuestos de la responsabilidad y que, por lo tanto, la materia a discutir será la de acreditar no sólo el daño ambiental colectivo sino también la relación de causalidad entre éste y las actividades desarrolladas por las empresas demandadas...

CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 29/11/2007, intervención representante de Petrobrás.

como argumento el cumplimiento de estándares internacionales y los parámetros legales vigentes, la realización de “meras” actividades de servicios²¹ o la “inocuidad” de sus actividades, lo que es fuertemente puesto en cuestión, verbigracia, por el Juez Fayt –ante la exposición del representante de la Curtiduría Gaita– que pone de relieve en el recinto su propia biografía:

... Yo presidía la Comisión Coordinadora de Acción Vecinal de Pilar y General Sarmiento para combatir la contaminación que hacía una evisceradora San Sebastián y dos curtiembres, Manufactura del Cuero y Cueros Argentinos, ésta última era de chilenos, y durante diez años traté por todos los medios de evitar, con toda la población de Pilar, la contaminación que hacían todas las curtiembres...²²

Por su parte, el representante de Petrobrás pone de relieve que existen múltiples factores que coadyuvan al estado de situación del Riachuelo, tales como las “viviendas precarias”, “basurales”, “aguas domiciliarias cloacales”, “desagües cloacales del conurbano” entre muchos otros y que, en su caso, no se “realizan procesos industriales de transformación”, razón por la cual no se acreditan las condiciones mínimas para responsabilizar a su mandante. Luego de esta intervención, que está en consonancia con lo afirmado por gran parte de las demandadas, el juez Lorenzetti justifica la razón por la cual realizan preguntas “tal vez incisivas” dado que “... de lo contrario se puede llegar a la extraña conclusión de que el Riachuelo se ha contaminado solo. Porque las afirmaciones son que no hay prácticamente nadie que arroje líquidos ni sólidos...”²³

123

Para finalizar, toman parte las organizaciones no gubernamentales representadas por Andrés Nápoli –miembro de FARN quien aquí se manifiesta también en nombre de CELS y Greenpeace–, Alfredo Alberti –como representante de la Asociación Vecinos de La Boca– y Eduardo Mondino, Defensor del Pueblo de la Nación.

En la primera intervención de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación se presenta el plan en un esquema de cuatro nudos problemáticos:

21. Este argumento es “contestado” dentro de la misma audiencia pública “... el daño ambiental colectivo tiene claros y directos responsables: las autoridades y las industrias y actividades de servicios sí señor, actividades de servicios que están instaladas en los márgenes de la cuenca...” CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 12/09/2006, intervención del representante de las ONGs FARN, CELS y Greenpeace, Andrés Nápoli.

22. *Ibíd.*, intervención del Juez Fayt.

23. *Ibíd.*, intervención del Juez Lorenzetti.

(i) institucional, (ii) saneamiento, (iii) social y (iv) ordenamiento ambiental del territorio. Respecto de este último se hace referencia a un estado de situación de sobrecarga sobre el curso de agua, consecuencia de una serie de aspectos entre los que se destaca “[l]a falta de planificación e intervención del Estado para regular lo que pasó en el territorio [que] generó sin duda el uso inadecuado y desigual de los bienes y servicios ambientales”²⁴. Esto es puesto en diálogo con las políticas económicas y sociales de las últimas décadas –responsabilizando a administraciones anteriores–, que generaron altos niveles de exclusión, y la paralela expulsión de los “excluidos” hacia estos territorios que “nadie disputa”. A lo expuesto, añade la externalización de costos ambientales por parte de las empresas que no fueron/son controladas por el Estado, comenzándose así el cruce de acusaciones que subyace a las intervenciones de los diversos actores. Algunos de los miembros del Tribunal indagan sobre la “cuestión social” –tema que retoman también en la segunda Audiencia Pública– y qué provisiones realmente existen respecto de la salud (Highton de Nolasco), la reconversión empresaria, y la situación de quienes trabajan allí y deberían ser desplazados (Zaffaroni – Argibay - Fayt)²⁵.

El resumen del plan realizado en la audiencia direccionó el problema, estableciendo los focos de atención y las prioridades.²⁶ Posteriormente, la CSJN consideró necesaria su revisión para lo que convocó a la Universidad de Buenos Aires (UBA) haciendo uso de las amplias facultades que la Ley 25.675 otorga a los jueces en causas ambientales. Esta institución “... conformó un grupo interdisciplinario con profesores provenientes de las Facultades de Arquitectura, Diseño y Urbanismo,

124

24. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 05/09/2006, intervención de la representante de la S.A.y D.S., Secretaria Romina Picolotti.

25. Estas preocupaciones ya se han materializados en hechos preocupantes que acaecen en el desarrollo del cumplimiento de la sentencia,

El Gobierno porteño notificó a 1.200 familias que viven en villas a la era del Riachuelo, que deben desalojar sus viviendas para poder construir un camino sobre la orilla, tal como ordenó la Corte Suprema, y estalló una polémica. Es que aún no avanzaron los cuatros complejos que el Instituto de Vivienda de la ciudad (IVC) debe construir para reubicar estas familias. Por eso ayer el juez Roberto Gallardo, enfrentado con la gestión macrista, dictó una medida cautelar frenando cualquier posibilidad de desalojo...

Sanchez, Nora, “Riachuelo: intiman a desalojar a 1.200 familias y hay polémica”, *Clarín*, 2 de junio de 2010, disponible en: www.clarin.com/ciudades/capital_federal/Riachuelo-intiman-desalojar-familias_ultimo-acceso:1-junio-2010.

26. Puga, Mariela, “La realización de derecho en casos estructurales: las causas “Verbitsky” y “Mendoza” en: *Investigaciones Jurídicas Universidad de Palermo*, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2008, disponible en: http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/Beca_estimulo.pdf.

Ingeniería, Medicina, Farmacia, Bioquímica, Derecho, Veterinaria, Agronomía, Ciencias Exactas, Ciencias Económicas y Ciencias Sociales...”.²⁷ El cuerpo de expertos se estructuró en cuatro comisiones: (i) Gestión urbana, Infraestructura y Saneamiento, (ii) Salud, (iii) Control Ambiental, y (iv) Económico-Institucional; cada una de las cuales tuvo a cargo la presentación de un informe.

Desde la UBA se hizo una valoración crítica del plan. Se advierte que posee una serie de falencias y se destaca la carencia de información completa como para determinar su factibilidad. Se afirma que no son claros los objetivos, se presentan de modo difuso, lo cual complejiza su evaluación. Se puntualiza que los planes relativos a relocalizaciones omiten referir claramente a los destinos de las personas que se encuentran en peores condiciones, en asentamientos y villas, lo que despierta el interrogante acerca de cuál es el lugar que ocupan sus narrativas al momento de decidir sobre sus propios destinos. Cuáles son las vías, si es que éstas existen, para canalizar sus voces, demandas y experiencias de vida. El plan, de concretarse, habría de incidir en la vida de un número muy importante de personas que habitan en las adyacencias de la cuenca y quienes parecieran no constituirse como interlocutores conforme se verifica en el plan analizado.

Lo expuesto en temas ambientales –y sobre todo aquellos que se inscriben en un escenario controvertido o incierto– pareciera no funcionar de un modo simple. En estos casos, se requiere de articulaciones que posiblemente necesiten preguntar, interrogar, bucear otros ámbitos por fuera de los marcos “expertos”.

125

En este sentido, y retomando los discursos que se presentaron en la primera audiencia pública, tanto las organizaciones no gubernamentales como el Defensor del Pueblo, incorporan fuertemente el concepto de participación cuando refieren al plan. El Defensor del Pueblo afirma que es necesario garantizar la participación de múltiples actores sociales en la formulación de un plan integral. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales consideran “... *fundamental que el plan que en definitiva se lleve a cabo no sea producto de una imposición gubernamental, sino que cuente con el más elevado consenso posible...*”²⁸. Ese consenso en los argumentos de las organizaciones no gubernamentales respecto de la participación ciudadana, indica la necesidad de construir instancias para materializarla y parte de una clara vinculación con el derecho de acceso a la información.

En la **Segunda Audiencia Pública** (20/02/2007) se exponen los avances del plan, se trata de una suerte de rendición de cuentas tal y como lo petitiona la CSJN.

27. CSJN, “Mendoza, Silvia Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, Informe Presentado por la Universidad de Buenos Aires a requerimiento del tribunal.

28. *Ibid.*, Audiencia Pública del 12/09/2006, intervención del representante de las ONGs Andrés Nápoli.

Asimismo, las partes expresarán en esta oportunidad sus valoraciones tanto sobre el plan como respecto del informe de la UBA. La Secretaria Picolotti, si bien hace referencia a una serie de tópicos como el inicio del proceso de relocalización de industrias, la unificación de regulaciones, la línea de créditos verdes; le otorga un énfasis especial a la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) mediante Ley 26.168²⁹, que funciona en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable con competencia en el territorio de la cuenca y cuyas funciones son:

... [la] regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca...

En particular la autoridad está facultada para:

- a) Unificar el régimen aplicable en materia de vertido de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas;
- b) Planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca;
- c) Establecer y percibir tasas por servicios prestados;
- d) Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición ambiental;
- e) Gestionar y administrar con carácter de Unidad Ejecutora Central los fondos necesarios para llevar a cabo el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición ambiental.³⁰

126

El organismo se compone de ocho miembros, tres representantes del Poder Ejecutivo Nacional, dos de la provincia de Buenos Aires y dos de CABA, presididos por el titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. El rol que se asigna a los Municipios es eminentemente consultivo “*cooperar, asistir*”

29. Algunas de las organizaciones no gubernamentales intervinientes en la causa (FARN y Asociación de Vecinos de la Boca) y la Fundación Metropolitana efectuaron una serie de críticas a esta ley, entre ellas: que se constituye como un órgano del Poder Ejecutivo Nacional y no como un órgano inter-federal; que el área de su competencia no se encuentra bien especificado; que el Consejo Municipal sólo tiene asignadas funciones consultivas; y las excesivas potestades que se otorgan a la Presidencia de la Autoridad de Cuenca. Fundación Ambiente y Recursos Naturales y otros, “Comentarios sobre el proyecto de creación de la autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo”, 6 de octubre de 2006, disponible en: www.farn.org.ar.

30. Ley N° 26.168, B.O. del 05/12/2006, Art. 5.

y asesorar al Ente”³¹ lo cual ha sido criticado debido a que los mismos son quienes poseen una relación más directa y cercana con la problemática y sus afectados. Por su parte, en relación a la población, esta norma crea en su ámbito “...una Comisión de Participación Social, con funciones consultivas. Esta Comisión estará integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área”,³² estableciendo un canal institucional a través del cual hacer factible la participación propiciada en el plan³³. Su implementación y resultados forman parte de los interrogantes que miembros de la CSJN realizan a la Secretaría de Ambiente de la Nación, tema que se retoma en la tercera Audiencia Pública, en la que la Secretaría detalla: “Quiero remarcar que desde el primer momento el Presidente Néstor Kirchner, cuando envió el proyecto de ley de Autoridad de Cuenca al Congreso -que hoy es ley y que ya está integrada- contempló específicamente la participación de la sociedad civil. Por eso en la ley está contemplada la Comisión de Participación de la Sociedad Civil.”³⁴ y, también, en la cuarta Audiencia por el representante de las catorce Municipalidades demandadas que sostiene que se aspira a “...profundizar el tema de la representación de la sociedad civil...”³⁵

31. *Ibíd.*, Art. 3.

32. *Ibíd.*, Art. 4.

33. Según el Informe de FARN luego de dos años de la sentencia de la CSJN del 7 de julio de 2008: ...tampoco se han desarrollado acciones tendientes a promover la participación y el involucramiento de la ciudadanía en el saneamiento de la CMR. En este orden de ideas, la ley N° 26.168, sancionada en el año 2006, dispuso la creación de una Comisión de Participación Social que debe integrarse por organizaciones con intereses en el área y que cuenta con funciones consultivas, la cual nunca fue convocada y evidencia el absoluto desinterés por parte del organismo de cuenca en este aspecto...

Andrés Nápoli, “Cuenca Matanza Riachuelo. Un nuevo aniversario del fallo de la Corte Suprema, los mismos incumplimientos” en: *Novedades Área Riachuelo*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, N° 13, disponible en: www.farn.org.ar.

34. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 04/07/2007, intervención de la S.A.y D.S., Secretaría Romina Picolotti.

35. *Ibíd.*, Audiencia Pública del 28/11/2007, intervención del representante de los Municipios, Homero Bibiloni. Los actores ampliaron la demanda contra los Municipios de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente. Aquí son representados por Homero Bibiloni (apoderado del Municipio de Las Heras) quien más tarde se desempeña como Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación desde la renuncia de Romina Picolotti en diciembre de 2008. Con relación a su “nuevo rol” en relación a su “antiguo rol” a días de su asunción se articula el siguiente diálogo: “...Teniendo en cuenta que hasta hace meses defendía a los municipios, ¿qué postura tomará cuando se presenten casos polémicos?”, se preguntó una fuente ambientalista cercana al caso Mendoza. En declaraciones brindadas a horas de asumir, Bibiloni insistió con la postura: “La contaminación es privada, no de los municipios”, dijo...” Ves Losada, Alfredo, “El reemplazo Picolotti asumió el jueves y ya genera resistencias”, *Diario Perfil*, 6 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0318/articulo.php?art=11429&ed=0318>.

La **Tercera Audiencia Pública** (04/07/2007) se vuelve a constituir como un espacio de rendición de cuentas cuyo objeto es que el Estado informe sobre el avance del plan y lo ponga en diálogo con las objeciones efectuadas en el informe presentado por el grupo de expertos de la UBA y su receptibilidad para futuras reformas. Se efectúa un recorrido por las principales críticas y se las contesta. A la vez, se vuelve a poner el acento en el eje institucional lo que es interrogado por parte del Juez Lorenzetti:

Insisto en esta cuestión: más allá de la voluntad política, como usted la denomina –que no es materia de este proceso si existe o no–, el problema es jurídico. Es decir, si durante diez o quince años esa estructura institucional estará lo suficiente y sólidamente armada como para que sea sustentable en términos ambientales.

...

Porque si depende de la política presupuestaria anual y la Autoridad de Cuenca no tiene presupuesto, ¿cómo se sostiene si en uno o dos años no hay aprobación presupuestaria o una idea diferente, que podría ser legítimamente diferente?³⁶

128

La respuesta de Picolotti destaca la imposibilidad legal de comprometer el presupuesto por períodos que excedan el anual y su correspondiente aprobación por el Congreso Nacional, sin dejar realmente en claro de qué modo se piensa la estabilidad y continuidad temporal del plan que deberá ejecutar ACUMAR³⁷.

En segundo término participa el abogado Kaplun en representación de la parte actora que, sustentándose en el informe de la Universidad, alega que “*el plan oficial merece nuestro juicio de reproche*”³⁸ entre otras razones por la superficialidad con la cual parece trabajarse en el tema relativo a la salud humana y el número de incertidumbres técnicas que el mismo presenta. En similar lógica, en

36. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 05/07/2007, intervención Juez Lorenzetti.

37. Aquella preocupación tenía evidentemente su sentido. El actual Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Homero Bibiloni, afirma que “*La ACUMAR quedó como una cáscara vacía que ahora tenemos que remontar y sostener*”. Yofre, Francisco, “Cloacas y Agua son las Prioridades”, *Mirada al Sur*, 14 de junio de 2009, disponible en: www.miradasal-sur.com, citado por Puga, Mariela, “Litigio y cambio social en Argentina y en Colombia”, Programa de Pensamiento Crítico de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, CLACSO, 2009.

38. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 04/07/2007, intervención representante de la parte actora, Santiago Kaplun.

la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación, se destaca la preocupación por el pedido de precisiones, detalles y estudios que solicitan los profesionales convocados por la UBA.

Luego es el turno de las organizaciones no gubernamentales. Andrés Nápoli –en representación de FARN, CELS y Greenpeace– afirma que el plan:

...debe reformularse de conformidad con las observaciones planteadas por el cuerpo pericial y por las partes a fin de que contenga como mínimo una descripción ajustada y actualizada de las condiciones de la cuenca e incorpore los indicadores e instrumentos que nos permitan a todos medir el grado de avance y no solamente escuchar los avances realizados en las acciones...³⁹

Realiza una serie de críticas vinculadas con el ordenamiento del territorio, la salud de la población, el control sobre las industrias, y algunas cuestiones relativas a ACUMAR. La primera, el sistema de representatividad y las facultades de excepción que se otorgan al Presidente; la segunda, lo concerniente a la participación e información a la ciudadanía. Si bien se prevé una Comisión de Participación Social en el organigrama del Ente

...la citada comisión no ha sido puesta en marcha hasta el presente, por lo que no dudamos en afirmar que la participación en el ámbito de la Autoridad de Cuenca brilla por su ausencia.... vimos el informe hoy, el único grado de avance que tiene la Comisión de Participación es un registro de sesenta organizaciones. Un registro se crea en un día, y se gestiona en muy poco tiempo...⁴⁰

En ese mismo sentido se pronuncia el representante de la Asociación de Vecinos de la Boca que determina que la ley de creación de ACUMAR sigue ignorando a la sociedad civil y “...*limita su participación a funciones consultivas que no han sido definidas, ni especificadas ni reguladas...*” en un contexto en el cual el problema socio-ambiental de la cuenca parece estar “naturalizado” lo que exigiría una compleja tarea de de-construcción que requiere de la participación de importantes sectores de la sociedad

39. *Ibíd.*, intervención representante de las ONGs FARN - CELS - Greenpeace, Andrés Nápoli.

40. *Ibíd.*

...la contaminación que sufrimos en la Cuenca Matanza-Riachuelo es vista por los extraños como algo natural, es como si la sociedad que nos rodea aceptara con naturalidad la contaminación que nos agobia a los vecinos de la cuenca porque, pareciera, no alcanza ni altera a los que están más allá. Esta naturalización de la que pueden participar muchos, es inhumana, viola la igualdad que la Constitución Nacional nos garantiza a todos. Cuando la contaminación llegue quizá a las torres de Puerto Madero lo sentirá el mercado inmobiliario y la reacción posiblemente será diferente...⁴¹

Por último, la representante de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, resalta la necesidad de definir, precisar y mejorar el plan de ACUMAR a la vez que esta entidad se convierta en el mediano plazo en un organismo altamente participativo⁴².

La **Cuarta Audiencia Pública** (28/11/2007) se desarrolla a partir de una breve presentación por parte de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Romina Picolotti, seguida del Procurador del Tesoro Nacional, Osvaldo Guglielmino, en representación de los municipios, la Provincia de Buenos Aires y el Estado Nacional para, luego, concluir con las exposiciones sinópticas de las contestaciones de demanda de parte de la CABA y de los municipios y las empresas.

La Secretaria nuevamente se dispone a realizar una valoración del estado de avance del plan y explicitar la situación fáctica e institucional del momento. En ese sentido, resalta positivamente las actividades realizadas en el marco de ACUMAR que comenzó a funcionar en julio de 2007. Asimismo, se plantea la imposibilidad del saneamiento de la cuenca sólo mediante la voluntad del Estado, lo que se puede visualizar como un intento de salirse del eje de la confrontación y trasladarlo a otros actores:

... A la voluntad del Estado se debe sumar también la de los particulares. Es preciso que cada uno de nosotros sea responsable y responda en su obligación no sólo jurídica sino también moral del saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo, para que podamos decirles a nuestros hijos que cumplimos con entregarles el planeta en un estado mejor del que lo hemos recibido...⁴³.

41. *Ibid.*, intervención representante de la Asociación de Vecinos de la Boca, Alfredo Alberti.

42. *Ibid.*, intervención representante de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos de la Arq. Alvis.

43. CSJN, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios", Audiencia Pública del 28/11/2007, intervención de la SAyDS, Secretaria Romina Picolotti.

Esta afirmación es el cierre de su intervención en la cual también se enfatizó en la responsabilidad empresarial, aún contando con autorizaciones administrativas para funcionar, es decir no obrando antijurídicamente en un sentido formal, lo que se constituye como uno de los argumentos centrales en la defensa esgrimida por este sector.

El Procurador del Tesoro Nacional comienza valorando la causa judicial que “*está tomando un derrotero exitosísimo*” y, luego de un análisis acerca de la complejidad para la resolución de este problema socio-ambiental de antigua data, reseña algunos de los logros realizados concomitantemente al desarrollo del proceso judicial y articulado con las exigencias que el mismo postula, ratificando la importancia del dictado de leyes y de la creación de fondos especiales donde irá destinado el producto de eventuales condenas a empresas contaminantes.

Por último, intervienen los demandados, veinte de los cuales interpusieron excepción de defecto legal al corrérseles el traslado de la demanda. En esta instancia participan dieciocho de las empresas demandadas⁴⁴, Agustín Zbar en aquél momento Procurador General de CABA y Homero Bibiloni como representante de los catorce municipios.

La estrategia que utiliza Zbar es la de diferenciar la situación de CABA. Se centra en el momento de su nacimiento afirmando que:

[1]a contaminación de la Cuenca Matanza–Riachuelo comenzó por cierto muchísimo antes que el establecimiento de la autonomía de la ciudad porteña.

...

En cuanto a lo que ocurrió luego del año 1996, claramente desde su autonomía se generaron en la ciudad diversas normas muy novedosas, normas que marcan rumbos de vanguardia en la República Argentina...
... la ciudad sancionó varias leyes importantes en materia ambiental...
Quería señalar muy enfáticamente este dato, que si la responsabilidad que la Corte considera eventualmente que corresponde a alguna de las jurisdicciones es por omisión en el ejercicio del poder de policía, la ciudad lo ejerce y lo demuestra de manera muy activa, poder de policía que impide cualquier tipo de contaminación industrial desde el año 1996 a la fecha...⁴⁵.

131

44. Lo hacen CEAMSE, Antivari, Meranol, Materia Hermanos, Odfjell, Orvol, Pamsa, Química True, Trieco, Sulfargen, Dow Química Argentina, Dapsa, Petrobras, Petrolera Cono Sur, Sea Tank Costal, Shell, Salvay Indupes, Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

45. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 28/11/2007, intervención Procurador General CABA, Agustín Zbar.

Por su parte Bibiloni, en representación de los Municipios, destaca que la causa debe convertirse en un emblema, rescatando las lecciones aprendidas de la demanda instaurada. Frente al panorama complejo que se presenta en la cuenca, el proceso judicial no resolverá por sí mismo el problema. Por el contrario,

...son procesos complejos, lentos, no hay alquimia ninguna que los resuelva de hoy para mañana, que requieren una fortísima inversión pública, una conducta privada consecuente, una vocación tributaria de los ciudadanos y restricciones en sus conductas para la preservación; que también quienes conocemos el conurbano profundo de nuestra provincia sabemos que hay una tensión permanente entre empleo, producción e industria y esto no puede ser soslayado, y lo que hay que buscar es reconvertir los procesos productivos con tecnologías amigables... Aspiramos a profundizar el tema de la representación de la sociedad civil...⁴⁶.

132 Con posterioridad reseña uno de los argumentos principales de su defensa que es la inexistencia de omisión o falta de diligencia alguna de parte de los Municipios “... es una simple generalización gratuita, que desconoce la improbable tarea de los municipios, que están cara a cara con los conflictos ambientales del conurbano...” en un contexto de competencia legislativa ‘lejana’, de ‘simple acción complementaria’ y de un presupuesto escaso para destinarlo al problema ambiental. Por último, focaliza en su preocupación por la “industria del juicio” a los municipios afirmando que

...se habla del litigio de interés público ambiental, hay sistemas organizados para ello, si las contracautelas no son severas, esto va a suponer una explosión de juicios ambientales y no es que no haya que acceder a la jurisdicción, hay que hacerlo con rigor, con seriedad y con pruebas... Otro tema es el criterio de los honorarios y el monto de las causas. De ninguna manera el ambiente es un intangible, no es un bien transable y, por lo tanto, el justo honorario no deberá tener por norte el monto de lo que está en juego, porque esto además va a alentar la industria del juicio ambiental...⁴⁷

46. *Ibid.*, intervención representante de los municipios, Homero Bibiloni.

47. *Ibid.* Este posicionamiento se encuentra muy firme en la contestación de la demanda efectuada por Bibiloni como apoderado del Municipio de General Las Heras en conjunto con los apoderados de los demás entes locales en la que se afirma que:

Para finalizar la primera jornada de esta audiencia pública y en la totalidad de la segunda (29/11/2007) intervienen los representantes de dieciocho de las empresas demandadas. En términos generales se advierte un fuerte apego al sistema de la responsabilidad civil en su versión tradicional de modo tal que se explican los conceptos que lo integran desde tal perspectiva a los fines de problematizar la acreditación de los presupuestos de responsabilidad. La replicación de esta estrategia permite aunar el sentido de las alocuciones. Por otra parte, se pone de relieve que los fundamentos del frente activo en su demanda se fundaron en la localización espacial de las empresas, imputando responsabilidades indiscriminada y genéricamente “...pareciera que se eligió por carácter geográfico, es decir: todos aquellos demandados, o al menos algunos demandados, que están situados en Dock Sud y no establece la relación de causalidad entre el daño y la actividad de cada empresa...”⁴⁸; luego de lo cual se repasa el concepto de causalidad adecuada que establece el Código Civil en su artículo 906.

...Sería interesante hacer una encuesta en los millones de habitantes de la cuenca para ver si conocen y se sienten representados por las ONG y fundaciones que participan en esta causa... (pág. 79)

...La adquisición de acciones por parte de las fundaciones por lo general es parte de una estrategia para la movilización de recursos en miras a la sostenibilidad de sus emprendimientos, planteando diversos interrogantes legales, sociales y económicos (Greenpeace es accionista de la Petrolera Shell, la cual esparce conflictos ambientales por el planeta, tal como lo demuestra Eduardo Galeano). Y no es casualidad que las fundaciones de más renombre del mundo, justamente resulten estar vinculadas a los grandes imperios económicos del globo, como por ejemplo la fundación Ford ...Nos preguntamos ¿A qué sector de la sociedad “vulnerable” representan?... (pág. 103)

...La sustitución del Estado por las ONGs era una línea directriz del consenso de Washington y el modelo neoliberal necesita este papel a cumplir por las ONG globalizadas. Debilitando el estado el Dios Mercado no tendrá trabas para coronar su tarea ¿O acaso las ONGs podrían con él?... (pág. 104)

...cada ONG a lo sumo puede representarse a sí misma... (pág. 141).

Ibíd. Cuando Bibiloni asume como Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación esta perspectiva en relación a las organizaciones no gubernamentales permanece y, podría decirse, se acentúa, “...a su acto de asunción, por ejemplo, ninguna fue invitada...”. Ves Losada, *supra* nota 25. Esto genera el interrogante acerca de la sinergia que puede efectivamente consolidarse entre la Secretaría y el Cuerpo Colegiado que es integrado por el Defensor del Pueblo y las ONGs intervinientes en la causa y tiene a su cargo el control en la ejecución de la sentencia. En su libro “*Ambiente y política*” Bibiloni expone largamente sobre el problema del desarrollo de las ONGs y lo que plantea como proceso de “achicamiento del Estado” sustentado en el neoliberalismo. Bibiloni, Homero, *Ambiente y política*, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2008.

48. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 29/11/2007, intervención representante la empresa Orvol, Dr. Piendibene..

También se hace hincapié en la inexistencia de antijuridicidad en relación a las actividades que se realizan debidamente autorizadas por ante los organismos competentes que corresponden y, asimismo, en el cumplimiento de los estándares ambientales que legislativamente son exigibles. Y, en varios de los casos, se focaliza en el carácter de actividades de servicio que, como tales, no serían susceptibles de generar polución alguna.

2.3. “Cumplirás tu propia promesa”⁴⁹

Luego de esta serie de audiencias públicas la CSJN dicta resolución el 8 de julio de 2008 sobre lo relativo a la recomposición del daño ambiental y la prevención del daño futuro.

El Tribunal realiza un relato de lo acaecido a lo largo del proceso en el que se han dispuesto una serie de tecnologías jurídicas innovadoras y alega que “... *El objeto del decisorio se orienta hacia el futuro y fija los criterios generales para que se cumpla efectivamente con la finalidad indicada, pero respetando el modo en que se concreta, lo que corresponde al ámbito de discrecionalidad de la administración...*”⁵⁰. El mismo demandado fue quien elaboró, re-elaboró y suscribió el plan definitivo, que luego ha sido varias veces re-estructurado. Ahora se trata de cumplir con la propia promesa que se construyó a lo largo de la tramitación de la causa.

134

De este modo la CSJN obliga a ACUMAR a cumplir con la ejecución de un programa, a la vez que dispone que tanto el Estado Nacional como la Provincia de Buenos Aires y CABA son responsables en modo concurrente en dicha tarea. Se fijan plazos y cronogramas de cumplimiento y se pautan los tres **objetivos** a considerar de modo simultáneo: (i) mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, (ii) recomponer el ambiente, (iii) prevenir los daños con suficiente y razonable grado de predicción; objetivos que deben ser susceptibles de medición por alguno de los sistemas internacionales disponibles.

El programa exige la organización en 30 días hábiles de un **sistema de información pública** vía Internet concentrado, claro y accesible. Se pauta la posibilidad de aplicación de multas personales a los responsables de la ejecución en caso de incumplimientos y se detalla la serie de trabajos a realizar sobre problemáticas concretas con determinación temporal: contaminación industrial,

49. Como sostiene Mariela Puga, “...*el plan de saneamiento fue formulado por el mismo ACUMAR a requerimiento de la corte, la que en cierta forma, estaría obligándolo, en la sentencia, sólo a cumplir su promesa...*” Puga, *supra* nota 37, p. 42.

50. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Sentencia del 08/07/2008, Fallos: 331:1622.

saneamiento de basurales, limpieza de márgenes del río, expansión de la red de agua potable, desagües pluviales, saneamiento cloacal, plan sanitario de emergencia.

A continuación, se establece un **mecanismo de control** específico para el cumplimiento del programa que se sustenta en dos pilares. Por un lado, la Auditoría General de la Nación que “...llevará un control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el Plan...”⁵¹. Por el otro, la conformación de un Cuerpo Colegiado para fortalecer la participación ciudadana en el control de cumplimiento de la sentencia, encabezado por el Defensor del Pueblo de la Nación quien aglutina a “...las organizaciones no gubernamentales que intervienen en la causa en igual carácter de terceros, coordinando su funcionamiento y distribuyendo internamente las misiones, entre las que se incluyen la recepción de información actualizada y la formulación de planteos concretos ante la Autoridad de Cuenca para el mejor logro del propósito encomendado según criterios de igualdad, especialidad, razonabilidad y eficacia...”⁵²

Por último, la **ejecución de la sentencia** se deja a cargo del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, a cargo del Juez Armella, quien será competente para entender en todas las cuestiones vinculadas a la ejecución del pronunciamiento⁵³.

Queda así configurado un ‘trípode’ en relación a la concretización efectiva del plan. Un organismo específico, ACUMAR, nacido concomitantemente al desarrollo del proceso, que habrá de materializar las promesas suscriptas; un juez a cargo de lo relativo a su ejecución⁵⁴ y un contralor externo configurado por la Auditoría General

135

51. *Ibíd.*

52. *Ibíd.* “...En nuestra primera presentación, le pedimos a la Corte que instrumentara la implementación de un cuerpo colegiado, de peritos, para que siguieran la sentencia. Nunca nos imaginamos a nosotros siguiéndola. La Corte fue más allá: “Pediste esto, ahora lo tenés y te vas a tener que hacer cargo”. Me parece que es un desafío muy interesante...” Nápoli, Andrés, Desgrabación inédita de intervención de fecha 23 de abril de 2009 en el Ciclo de conferencias ¿Para qué sirve la abogacía? Panel Abogacía y Medioambiente (Andrés Nápoli – Gonzalo Sozzo) organizado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL, coordinado por Berros M.V., Cánaves, V., Crisalle, F., Colombo, R. y Moro G. Santa Fe. Este comentario forma parte de las reflexiones realizadas por Nápoli como respuesta al interrogante ¿Para qué tendría que estar preparado/a un abogado/a en el ejercicio de su profesión? En el Ciclo de Conferencias ¿Para qué sirve la abogacía? *Ibíd.*

53. Existen en trámite los siguientes expedientes: ejecución de sentencia; control presupuestario de ACUMAR; saneamiento de basurales; contaminación industrial – ACUBA; estado de aguas, napas subterráneas y calidad de aire; limpieza de márgenes del río; desagües pluviales; control industrial; ordenamiento territorial; plan de emergencia sanitaria; información pública. Informe de la ACUMAR del 10/06/2010.

54. “La competencia en “lo relativo a su ejecución” ha dado lugar a algunas divergencias interpretativas, razón por la cual la CSJN por resolución del 10 de noviembre de 2009 aclara los alcances de la misma:

de la Nación y el Cuerpo Colegiado con el objeto de acrecentar la participación ciudadana en el control.

El 23 de julio de 2008 se convoca a la primera audiencia en el Juzgado de Ejecución donde se establecieron algunos criterios: (i) conformar una secretaría especial para tramitar estas actuaciones, y (ii) fijar que las partes en el proceso serían ACUMAR y el Defensor del Pueblo, no así a las organizaciones no gubernamentales (Informe FARN, 2009).

Han pasado ya algunos aniversarios de la resolución de la CSJN.

Al cumplirse el **primer año** de su implementación los interrogantes parecían mayores que las respuestas y se advierte un escenario signado por varias tensiones.

En principio, cabe destacar que el 2 de diciembre de 2008 el Jefe de Gabinete de Ministros Sergio Massa pidió la dimisión de Picolotti por presunto mal manejo de fondos encontrándose actualmente procesada por delitos en el ejercicio de la función pública. La sub-ejecución presupuestaria fue puesta de manifiesto por la Auditoría General de la Nación tanto para el Programa Integral Cuenca Matanza Riachuelo (Prog.33) que se ejecutó en 2007 sólo en un 15,8% y en 2008 en un 13,1%, como para el Programa Gestión Ambiental Matanza Riachuelo BID (Prog. 34) que se ejecutó un 35,7% y un 13,1% respectivamente

... esta Corte atribuyó al Juzgado Federal de Quilmes el conocimiento en asuntos de diversa índole que fueron agrupados en tres categorías:

- a) Los concernientes a la ejecución de la sentencia (...) sobre las pretensiones que tuvieron por objeto la prevención y recomposición del medioambiente...
- b) Los promovidos con el objeto de obtener la revisión judicial de las decisiones tomadas por la Autoridad de Cuenca...
- c) Los litigios relativos a la ejecución del plan, por acumulación y, tras declarar que este proceso produce litispendencia, la radicación de aquellos otros que encaucen acciones colectivas que tengan por objeto una controversia sobre el mismo bien jurídico...

Luego aclara sobre el punto c) -que dio lugar a mayores dudas interpretativas- que:

...el bien jurídico ambiental comprometido es colectivo, supraindividual, indivisible, impersonal y no fraccionable en cuotas adjudicables a cada uno de los titulares en el sentido concordemente definido por esta Corte en la causa Halabi...

... cuando la lesión a este tipo de bienes de incidencia colectiva tuviere repercusión sobre el patrimonio individual, hay una diferencia substancial porque aun existiendo la causa fáctica y normativa homogénea, se pretende la satisfacción de intereses individuales...

... está excluida de la declaración de litispendencia efectuada en la sentencia del 8 de julio de 2008 y, por ende, de su radicación ante el Juzgado Federal de Quilmes...

CSJN, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios", Resolución del 10/11/2009, Fallos: 332:2522. Se ha comentado esta resolución en: Esaín, José, "Comentarios a la resolución del 10 de noviembre de 2009 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa Mendoza Beatriz", www.estudiojuridicoesain.com.ar, último acceso: 24 de noviembre de 2011.

en el 2008⁵⁵. Luego de esta dimisión se convoca a Homero Bibiloni para el cargo lo que complejizaría ciertamente la vinculación con el Cuerpo Colegiado dada la perspectiva que el nuevo Secretario posee respecto de las organizaciones no gubernamentales.

En paralelo, el Cuerpo Colegiado presenta balances sobre los 6 y 9 meses de la ejecución del programa. En el primer caso

...[n]uestro Balance es negativo, y así se lo expresamos al Juez de Ejecución en nuestras presentaciones hasta la fecha, porque ninguno de los plazos ha sido cumplido... y manifiesta que... se requiere de un cambio de actitud por parte de los poderes ejecutivos y demostrar voluntad política y mayor compromiso para cortar la inercia de la contaminación y para construir una verdadera política de estado para el saneamiento del Riachuelo⁵⁶.

En la segunda presentación afirma que

... [h]ay, en síntesis, más incumplimientos que acciones y no se ven los resultados. Frente a los incumplimientos de la mayor parte de los mandatos de la Corte por parte de la Autoridad de Cuenca el Cuerpo Colegiado sostiene la necesidad de que la sentencia sea cumplida estrictamente, y que se apliquen las sanciones por incumplimiento que la misma sentencia establece...⁵⁷

137

Pocos meses más tarde, y cerca del primer aniversario, Greenpeace presenta un estudio en el cual un grupo de expertos de la Universidad de Exeter (Reino

55. Esta sub-ejecución presupuestaria dio lugar, además, a la Disposición Administrativa N° 719/2008 del Jefe de Gabinete de Ministros que reasigna la suma de 4,6 millones de pesos a difusión de actos de gobierno cuando eran originariamente destinados a la SayDS. Napoli, Andrés, "Una política de Estado para el Riachuelo", en: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental Anual 2009*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2009, disponible en: www.farn.org.ar.

56. Cuerpo Colegiado, "La posición del Cuerpo Colegiado. Balance a 6 meses de la sentencia de la Corte en la causa por recuperación ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo", <http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/6meses.pdf>.

57. Cuerpo Colegiado, "A nueve meses del fallo de la corte y en el del día mundial del agua el Cuerpo Colegiado evaluó la marcha del plan de recuperación ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación", <http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/9meses.pdf>.

Unido) determina que el Riachuelo se encuentra en peor estado que hace diez años⁵⁸.

Hacia julio de ese año, al cumplirse el primer aniversario de la resolución del Supremo Tribunal, ACUMAR presenta una rendición de cuentas afirmando “*empezamos a saldar una deuda histórica ambiental*”, enumerando las acciones en infraestructura, salud, saneamiento, fiscalización y capacitación y educación y resaltando la obtención de un nuevo préstamo de BID por 840 millones de dólares⁵⁹. Esto último es resaltado positivamente por la FARN pero articulado con una mirada crítica, en relación a los incumplimientos del gobierno, y esperanzadora sobre el accionar del Juez de ejecución:

... El incumplimiento de los plazos estipulados por la Corte fue una constante por parte de la ACUMAR en el año que transcurrió. Además, la falta de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones es un tema que debe modificarse inmediatamente para lograr que el plan cuente con el aval de la sociedad. Entre los puntos positivos se destacan el crédito otorgado recientemente por el Banco Mundial para sanear la cuenca (deberá controlarse su utilización) y la actuación del juez Luis Armella, quién ha demostrado tener vocación para hacer cumplir la sentencia dictada por el máximo tribunal...⁶⁰

138

58. Greenpeace, Gacetilla de Prensa, 21/04/2009. A esto sigue, para la fecha del aniversario, una campaña de esta ONG mediante la cual:

...desplegaron un papel higiénico gigante bajo el puente de La Boca con la leyenda “CFK-SCIOLI-MACRI: un papelón” y responsabilizaron así a las tres jurisdicciones que intervienen en la cuenca, una “cloaca a cielo abierto”, según la describen. Otro blanco en la denuncia es la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) encargada de llevar adelante un programa de políticas públicas de cumplimiento obligatorio y con plazos determinados. Greenpeace asegura que fueron muy pocos los avances y que la ACUMAR no sólo no logró cumplir con el mandato de la sentencia sino que tampoco los cumplirá a futuro, de acuerdo al rumbo que pretende tomar...

“Greenpeace: ‘El Riachuelo es un Papelón’”, *Crítica Digital*, 9 de julio de 2009, www.criticadigital.com. Este tipo de intervenciones son fuertemente criticadas por Bibiloni quien “... *cuestionó ‘las escenografías ideológicas que monta Greenpeace’, como ‘poner una marquesina en el riachuelo y buscar expertos internacionales, seguramente porque su filial madre está en Inglaterra’...*”. “Bibiloni responde denuncias de Greenpeace por el Riachuelo”, *Crítica Digital*, 21 de abril de 2009, www.criticadigital.com.

59. World Bank, “*Argentina - Banco Mundial: Aprueba el préstamo más grande por saneamiento en América Latina por \$ 840 millones para la cuenca Matanza - Riachuelo en Argentina*”, Comunicado de Prensa N° 398, 9 de de junio de 2009, <http://web.worldbank.org/>. El préstamo fue otorgado a pagar en treinta años.

60. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, “Gacetilla FARN 7 de julio 2009”, www.farn.org.ar

La mirada positiva sobre la actividad jurisdiccional de Armella se reitera en el caso de Greenpeace que “... rescató el desempeño del juez federal de Quilmes, Luis Armella quien a través de varias intimaciones consiguió “fortalecer el carácter institucional del ACUMAR”, con el fin de garantizar su funcionamiento autónomo...”⁶¹. CELS⁶², por su parte, afirma que es apresurado dar cuenta en esta instancia de los efectos que pueda haber tenido la intervención de la CSJN en el caso, lo cual sería “sin duda prematuro”:

... en lugar de arrojar opiniones apresuradas sobre la concreción de los resultados ordenados por la CSJN, sí puede afirmarse que el cumplimiento de lo ordenado por ese tribunal dependerá en gran medida de la actividad desplegada por los distintos actores involucrados, de la interacción y el diálogo que se genere entre ellos, de las estrategias que se desplieguen en forma simultánea al expediente judicial y del rol que asuma el Poder Judicial para impedir que la cuenca Matanza-Riachuelo vuelva a caer en el olvido...⁶³

El Cuerpo Colegiado, además, emite un documento conjunto, en el que se concluye como resultado de la evaluación realizada que “...no se han registrado avances significativos...”⁶⁴ seguido lo cual se hace una valoración respecto del grado de cumplimiento de las órdenes judiciales impuestas y exhorta a las autoridades involucradas “...a tomar, en el marco de un amplio consenso con el resto de las fuerzas políticas y los actores económicos y sociales del territorio de la Cuenca, las decisiones necesarias para cumplir con lo ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación...”⁶⁵

139

61. “Greenpeace: ‘El Riachuelo es un Papelón’”, *Crítica Digital*, 2009, 9 de julio de 2009, www.criticadigital.com.

62. En el primer aniversario de la sentencia en la página web de CELS se publica bajo el título “Un año del fallo de la Corte Suprema que ordenó limpiar el Riachuelo” el capítulo VIII titulado “En busca de soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza – Riachuelo” que forma parte del Informe CELS 2009. Fairstein, Carolina, “En busca de soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo”, en: Centro de Estudios Legales y Sociales, *Derechos Humanos en la Argentina: Informe 2009*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009, disponible en: <http://www.cels.org.ar/common/documentos/ia09.pdf>.

63. *Ibid.*, p. 24.

64. Cuerpo Colegiado, “Cuenca Matanza-Riachuelo Informe 2009”, <http://www.avelaboca.org.ar/>, p. 3.

65. Cuerpo Colegiado, “Cuenca Matanza-Riachuelo Informe 2009”.

La CSJN realiza, por medio de resolución de fecha 07/07/2009, un análisis sobre las presentaciones que ACUMAR efectuó en relación al cumplimiento del plan así como, también, las observaciones realizadas por el Cuerpo Colegiado sobre algunas de las tareas y modalidades empleadas por el organismo ejecutor. La parte resolutive de la sentencia se destaca por la solicitud de numerosos informes con nuevas determinaciones concretas de plazos para su confección así como la solicitud de intensificar diversas de las acciones que son requeridas para cumplimentar con el plan⁶⁶. Se parte de que ACUMAR en su accionar se venía apartando del plan, a la vez que se desarrollaban controversias entre esta entidad, el juzgado y el Defensor del Pueblo como artífice del control de ejecución. Existieron numerosos conflictos en torno, verbigracia, a la inspección de industrias, la determinación de los usos de suelo y de los agentes contaminantes, desalojos, afectación de espacios verdes⁶⁷.

En este contexto el juez de ejecución considera que:

...a los fines de prevenir que esa Autoridad incurra nuevamente en planificaciones y acciones infructuosas; es que resulta necesario exigir se de cumplimiento con la “...suficiente y razonable grado de predicción...” y “... la prudente ponderación anticipatoria...” que

66. Se solicita información sobre el control industrial, declaración de agentes contaminantes, Plan de Reconversión Industrial, saneamiento cloacal, limpieza de márgenes de río y plan previsto para la erradicación de asentamientos precarios ubicados en “La Salada”, ingeniería utilizada para la construcción de sistemas de aireación, expansión de la red de agua potable, desagües pluviales. Asimismo, solicita que ACUMAR trabaje conjuntamente con el Defensor del Pueblo para tratar el “Reglamento de Usos y Objetivos de Calidad de Cuerpos de Aguas de la Cuenca Hídrica Matanza – Riachuelo y Frente Costero del Río de la Plata”. Sobre este reglamento existieron una serie de observaciones de parte del Cuerpo Colegiado, que afirmó la inexistencia de plazos para alcanzar los objetivos propuestos, lo sesgado del “universo de sustancias peligrosas” consideradas, la distancia entre la recomposición y el objetivo de permitir “actividades recreativas pasivas” así como la total carencia de participación de la ciudadanía en las decisiones tomadas. CSJN, “(Resolución CSJN, 07.07.2009)

67. El 11 de septiembre de 2009 el Cuerpo Colegiado denunció al Juez de Quilmes las afectaciones sufridas por el predio Santa Catalina –declarado Espacio Verde Público por la Municipalidad de Lomas de Zamora– que es un humedal de la cuenca y que parecía tener dos posibles destinos: 1) instalación de la sede central de la empresa COVELIA, 2) desarrollo de proyecto inmobiliario. Cabe señalar recientemente el Juzgado de Quilmes ordenó la “...inmediata paralización de toda obra, construcción o actividad en el Predio y Laguna Santa Catalina y la remoción de todo vehículo, maquinaria y material constructivo que se encuentre en el mismo y la prohibición del ingreso de cualquier vehículo, maquinaria y/o material constructivo al predio citado...”. Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, “Asociación Civil Organización Ambiental Pilmayqueñ s/ medida Cautelar”, Resolución del 6/07/11, *La Ley Online*, AR/JUR/29779/2011, disponible en www.cij.gov.ar

debe poseer la actividad de saneamiento, en virtud de existir objetivos que hasta la fecha no han tenido el suficiente y necesario tratamiento, por lo cual corresponde exigir se planifiquen proyectos integradores –Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA)– para toda la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo de los objetivos ordenados en el fallo de fecha 08-07-08 en ejecución, como así también en las mandas dictadas por el suscriptos en consecuencia; con un cronograma general, claro y preciso que detalle cada obra y/o acción a realizarse, toda vez que en algunos casos se advierten acciones aisladas que no se corresponden a un plan integral, y por consiguiente tornan insuficiente la acción de la Autoridad obligada....⁶⁸.

Luego de enumerar los aspectos que deberá contener el plan⁶⁹ –que debe ser presentado el 31/12/2009– se recuerda la posibilidad de imposición de multas diarias sobre la autoridad obligada e, incluso, se exhorta al presidente de la ACUMAR, Bibiloni, a que “...asuma un mayor compromiso con los postulados que le han sido impuestos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación...”⁷⁰.

Casi un mes más tarde de esta resolución el Juez Federal de Quilmes por primera vez fija multas a funcionarios públicos por incumplimientos relativos al plan. Se multó a Bibiloni por no haber realizado un muro perimetral en el complejo industrial Asociación de Curtiembres de Buenos Aires (ACUBA) en el que, además, se desalojan a más de 600 familias que viven en las adyacencias del río; y al intendente de Lanús, Darío Díaz Pérez, por la no utilización del dinero que estaba disponible para esa obra⁷¹.

141

68. Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, “Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/ ejecución de sentencia”, Resolución del 01/10/2009, www.farn.org.ar

69. Sistema internacional de medición, sistema de información pública, contaminación de origen industrial, fortalecimiento institucional de ACUMAR, informe trimestral del estado del agua, napas subterráneas y calidad del aire, proyecto de reconversión industrial y relocalización del polo petroquímico de Dock Sud, urbanización de villas y asentamientos precarios, saneamiento de basurales, limpieza de márgenes de ríos, ordenamiento territorial, expansión de la red de agua potable, desagües pluviales, saneamiento cloacal y plan sanitario de emergencia.

70. Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, “Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/ ejecución de sentencia”, Resolución del 01/10/2009, www.farn.org.ar.

71. “En la resolución, . . . Armella dio un plazo de cinco días a Bibiloni para realizar el muro perimetral y de 48 horas al intendente Díaz Pérez para devolver el dinero que iba a ser destinado a ese fin (\$2.270.000, en total). De no cumplir con las intimaciones la multa será operativa”. “Riachuelo: por primera vez la Justicia fija multas a funcionarios públicos”, *Centro de Información Judicial*, 27 de octubre de 2009, www.cij.gov.ar

En el **segundo año** de ejecución de la sentencia no parecen advertirse importantes modificaciones en el estado de cosas. La CSJN el 6 de abril de 2010 vuelve a requerir a ACUMAR, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y CABA la presentación en forma conjunta de un informe circunstanciado sobre el estado de avance en el cumplimiento de aquella “promesa” que se ven compelidos a cumplir desde julio de 2008. El plazo estipulado es de 15 días. La documental presentada, sin embargo,

... no da adecuada respuesta al informe requerido, pues no establece, respecto de todos los objetivos y resultados, las pautas cuantitativas exigidas ni el grado en que ha sido alcanzado, mediante el concreto porcentaje correspondiente a cada uno de los contenidos.

Por ello se intima a la Autoridad de Cuenca que contempla la ley 26.168, al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para que en el plazo de tres días cumplan con el informe requerido en la resolución del 6 de abril...⁷²

Similar valoración subyace al posicionamiento de los integrantes del Cuerpo Colegiado:

142

... Las obligaciones impuestas a las autoridades por el alto tribunal se encuentran en su mayor parte incumplidas. . .

... sólo ha iniciado el saneamiento del 15% de los más de 230 basurales existentes en la cuenca, no se ha concretado un Plan Integral de Residuos Sólidos para dar solución definitiva a la problemática.

. . . tampoco se adoptaron medidas urgentes tendientes a asistir y relocalizar a las personas que viven sobre los basurales. Por último no se ha dado inicio a la reestructuración y relocalización del Polo Petroquímico de Dock Sud.

...tampoco se han desarrollado acciones tendientes a promover la participación y el involucramiento de la ciudadanía en el saneamiento de la CMR...

La multiplicidad de incumplimientos acumulados durante los dos últimos años nos indica que ha llegado la hora de aplicar las multas previstas por la Corte a los máximos responsables de la ACUMAR,

72. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Sentencia del 26/05/2010, www.csjn.gov.ar.

cuestión que ha sido reclamada en más de una decena de oportunidades por el Cuerpo Colegiado...⁷³

La Asociación Vecinos de La Boca, por su parte, presenta una exhortación en la cual afirma la necesidad de revisar todo lo actuado,

...nombrar al frente de ACUMAR una personalidad relevante, absolutamente importante, indiscutible y reconocida en el tema...

... incentivar la participación de la comunidad de la cuenca, dejar de ignorarla, y ningunearla, como hasta ahora.

Basta de repetir diagnósticos, o power explicando o justificando planes incumplidos, y de tanto discurso y reuniones inconducentes, necesitamos conclusiones serias, rápidas e interdisciplinarias, analíticas y profundas...

... la gente sigue habitando sobre peligrosos basurales, el reordenamiento territorial nunca sale de la letra escrita para llegar a la gente, respecto las industrias, se mantiene la misma política de siempre, no nos dicen cuales son, ni cuantas son, ni donde están, por lo que entonces no las controlan, seguimos ignorando sus volcados, no se designan los inspectores necesarios ni con el grado de remuneración y especialización mínima necesaria...⁷⁴.

143

El 10 de junio ACUMAR presenta un nuevo informe conteniendo pautas cuantitativas para la medición del grado de cumplimiento de los objetivos fijados, a los fines de complimentar con lo requerido por la CSJN al no haber quedado ésta conforme con la anterior documentación agregada y re-solicitar la información el 26 de mayo. Finalmente, el 10 de agosto de 2010, la CSJN se expide. En este pronunciamiento se afirma que “...*transcurridos dos años desde este pronunciamiento, y a pesar de los continuos requerimientos efectuados por el juez delegado, se advierten incumplimientos que no han sido debidamente justificados, circunstancia que obliga a esta Corte Suprema a encomendar al referido magistrado que adopte las medidas necesarias para el inmediato y eficaz cumplimiento de la*

73. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, “Riachuelo: un nuevo aniversario de la sentencia de la Corte, los mismos incumplimientos. En dos años se inspeccionaron sólo el 29% de las industrias radicadas en la cuenca Matanza Riachuelo”, Gacetilla de Prensa, 8 de julio de 2010, www.farn.org.ar.

74. Asociación de Vecinos de la Boca, “Exhortación Asociación Vecinos de La Boca”, <http://www.avelaboca.org.ar/sitio/index.php?id=312>.

*sentencia.*⁷⁵ y se ordena que: (i) *ACUMAR* instrumente el sistema de información digital de acceso público, adopte de un sistema de medición internacional, explique las razones por las que no se cumplieron los mandatos que fueron establecidos en la sentencia de 2008, informe las razones por las que se celebró un convenio con la Auditoría General de la Nación en abril de 2010 relativo al control de fondos públicos; (ii) *Auditoría General de la Nación* informe sobre las dificultades que ha tenido para ejercer el control externo; (iii) *Defensor del Pueblo de la Nación* manifieste las observaciones que correspondan sobre el grado de cumplimiento del plan; todo lo cual deberá ser puesto en ejercicio por parte del juez de ejecución de la causa.

De este modo parece ir construyéndose y re-construyéndose permanentemente la trama para el monitoreo del plan, relacionando a los diferentes actores que intervinieron e intervienen en la causa. El 16 de marzo de 2011, por primera vez dentro de la ejecución de la sentencia, se organiza una nueva audiencia pública en la que se vuelve a articular la voz de los actores implicados en el proceso a los fines de informar y a la vez valorar lo actuado en el plano de la puesta en marcha del plan por ante la Corte Suprema de Justicia y ante multiplicidad de miradas. Este enjambre de actores, voluntades y perspectivas parece ser la lógica que permea esta etapa y la ejecución-control en relación al plan.

144

III. Relecturas, desafíos para la imaginación

La problemática de la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo se tradujo al campo del derecho seleccionando una de las estrategias jurídicas disponibles seguida de la puesta en funcionamiento de una serie de instancias novedosas. En este caso, la traducción inicial se concretó en una acción de daños y perjuicios, su objeto la recomposición-prevención-reparación. Ello conduce a la puesta en movimiento del andamiaje de este sistema cuyos pilares se imbrican –sin perjuicio de las posteriores racionalidades que se amalgaman en su interior durante el siglo XX– en un derecho privado moderno pensado para la resolución de conflictos individuales. Allí se advierte la primera tensión dada por la mixtura de discursos más o menos alejados de esta primigenia conformación y que permiten pensar en una suerte de traducción de segundo orden desde lo individual a lo colectivo (a), es decir, desde el derecho de daños individual a aquello que parece presentarse como un derecho de daños colectivo. Por otra parte, la CSJN pone en funcionamiento en

75. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Resolución del 10/08/10, www.csjn.gov.ar

el desarrollo del proceso judicial una serie de innovaciones institucionales⁷⁶—como la realización de audiencias públicas, la intervención de terceros interesados en representación de la sociedad civil, el requerimiento a la Universidad de Buenos Aires para que dictamine sobre el plan, el esquema que crea para la ejecución de la sentencia— que permiten acentuar y consolidar la mirada colectiva sobre la causa (b).

1.1 Metamorfosis hacia “lo colectivo”

La selección de un gran marco mediante el cual escrutar la primera de las ideas mencionadas (a) podría ser la emergencia de un **derecho de daños colectivo** que revise la matriz individualista que lo estructura⁷⁷. Mediante esta noción se habilita

76. Unger, Roberto Mangabeira, *What Should Legal Analysis Become*, Londres-New York, Verso, 1996. Sobre la noción de *innovaciones institucionales* de las cuales deberían encargarse los operadores del derecho reconduciendo el análisis jurídico hacia ese ángulo, como expresa Roberto Mangabeira Unger en su obra “*What should legal analysis become?*” existen algunas críticas. Boaventura de Sousa Santos, verbigracia, afirma que

...La teoría del derecho de Unger, por ejemplo —que está dirigida explícitamente a reorientar el análisis jurídico en la dirección de la imaginación institucional y acertadamente critica el objetivo reconstructivo y despolitizado de la teoría jurídica de la corriente principal — permanece atrapada en la concepción reduccionista del derecho como derecho del Estado y de la política como política estatal. En efecto la invitación de Unger (1996 y 1998) a la experimentación y modificación de las instituciones equivale a un ejercicio en la política social de cambio de arriba hacia abajo, cuyos actores privilegiados son intelectuales ilustrados, funcionarios gubernamentales y elites sociales, cuyos espacios —tiempo privilegiados son la política electoral y la adopción de políticas tecnocráticas...
...La propuesta de Unger para reorientar el análisis jurídico moderno es tan intelectualmente osada como políticamente vacía. Cualquier tratamiento de la base social o de los defensores políticos de las reformas institucionales que propone brilla por su ausencia, en sus recientes trabajos jurídicos y políticos, aparentemente debido a la creencia de que las ideas vienen primero y las coaliciones después...

Santos, Boaventura de Sousa, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Editorial Trotta, 2009, p.49.

77. Gonzalo Sozzo efectúa una traspolación de las preguntas que Ricardo Lorenzetti se planteaba en relación al derecho privado para pensar en la construcción de un derecho de daños colectivo,

... ¿Hay un derecho privado colectivo? ¿Existe una idea directriz que une diferentes manifestaciones de lo colectivo en el Derecho Privado? ¿Puede construirse un Derecho Privado colectivo? Estas preguntas pueden traspolarse al sistema del Derecho de Daños y es lo que propongo hacer. Esta línea de trabajo fue desarrollada por Ricardo Lorenzetti (Las normas fundamentales de derecho privado, Rubinzal Culzoni, 1994; Responsabilidad colectiva, grupos y bienes colectivos, LL 1996 – D 1058; Daños masivos, acciones de clase y pretensiones de operatividad, Brasil N° 34 – 2000)...

Sozzo, Gonzalo, “Construyendo las acciones colectivas (su incidencia en el derecho de daños)”, en: *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, Vol. 1, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2009. Más recientemente Lorenzetti ha publicado una obra que se ocupa especialmente de una de “lo

indagar en las sucesivas traducciones de instituciones jurídicas tradicionales, tanto las propias del sistema de daños como otras que poseen especial injerencia en el caso y a las que subyace la misma perspectiva de transformación.

Cabe señalar que, por tratarse de una causa ambiental planteada a manera de **acción por daños**, se articula el andamiaje moderno del derecho de daños con las construcciones teóricas que provienen del derecho ambiental y que se entrecruzan en la problemática del daño ambiental. Ello es particularmente relevante porque pone en diálogo lógicas diferentes que podrían, incluso, ser visualizadas como “dos presentaciones” que yuxtaponen lo individual y lo colectivo. El medioambiente se lee en clave colectiva, sin perjuicio de lo cual sus alteraciones y perjuicios dan lugar –en la mayor parte de los casos– a daños individuales relativos a la salud humana que son denominados por la doctrina daños ambientales indirectos –por contraposición al daño ecológico puro– y sobre los que la CSJN se declaró incompetente. La demanda plantea una acción por daños y perjuicios que posee carácter dual ya que contempla la problemática desde las dos aristas. Se alega, por una parte, un daño en la salud de las diecisiete personas que presentan esa demanda. Por la otra, se refiere a la existencia de un daño en el ambiente que es necesario recomponer, prevenir a futuro y resarcir. De las dos lecturas posibles, la CSJN se declara competente en la segunda. Ello deja fuera de la causa a las reclamaciones individuales⁷⁸, se las conduce hacia la vía de la competencia ordinaria enfatizando, además, que

146

...la demanda no contiene una descripción precisa que permita relacionar el nexo causal que existe entre el daño sufrido por cada uno de los actores y cada una de las empresas demandadas y tampoco existe una adecuada descripción de los grados de incapacidad de cada uno

colectivo” titulada “*Justicia colectiva*” (Rubinzal Culzoni, 2010). Es relevante también la obra de Maurino, Gustavo, Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006.

78. Como manifiesta Mariela Puga la competencia de la CSJN reservada a lo colectivo [d]esplazó los reclamos de daños y perjuicios (los que impondrían una narrativa particular del daño sufrido por cada uno de los demandantes, además de exigencias compensatorias), por la causa pública de la tutela del ambiente y en base al nuevo artículo 41 de la constitución reformada en 1994. De manera tal que la obligación prioritaria sería prevenir y recomponer la situación ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Puga, *supra* nota 26. En paralelo a ese desplazamiento se abrieron vías innovadoras que permitieron escuchar a las organizaciones de la sociedad civil cuyo objetivo en la intervención era correrse del plano de las reclamaciones individuales para darle al caso una fisonomía colectiva ante el riesgo de un proceso caracterizado por un matiz eminentemente patrimonialista. Nápoli y Esain, *supra* nota 18.

de los demandantes, así como de la entidad de las lesiones sufridas en sus patrimonios como en sus personas; todo ello obsta la acumulación en un solo proceso.⁷⁹

Los daños individuales requieren de la acreditación de los presupuestos de la responsabilidad y los parámetros que configuran al daño como resarcible. Funciona el sistema regulado por el Código Civil si bien se ha atemperado su perspectiva más tradicional y se acentúa la protección de las víctimas.

Entre los actores relevantes de la causa, aunque existe un importante consenso acerca del estado de polución de la cuenca y su historicidad, los argumentos utilizados difieren al realizar sus respectivas defensas como se ha analizado en la Sección II. Por momentos, las intervenciones en representación del Estado tratan de desenfocarse a sí mismos como principales responsables direccionándose hacia las actividades privadas. Éstos, a su turno, utilizan argumentos que se encuentran muy en consonancia con la versión más clásica de la responsabilidad civil y consideran que no existen vinculaciones causales probadas ni antijuridicidad en sus actividades. El daño sería “real”, pero deben acreditarse las condiciones de su producción para determinar responsables. Ahora bien, en una causa en la que el punto a elucidar es un daño ambiental arraigado y asentado allí históricamente, los presupuestos que se plantean de modo clásico no parecen funcionar adecuadamente. Se torna complejo pensar en términos de daños fácilmente atribuibles a un agente y conforme los criterios de causalidad adecuada. De hecho, una de las grandes temáticas que subyacen a la dogmática es cómo repensar la causalidad para los temas ambientales dada la dispersión o complejidad que los caracteriza.⁸⁰

147

79. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Resolución del 20/06/2006, Fallos: 329:2316.

80. Besalú Parkinson, Aurora, *Responsabilidad por daños ambiental*, Buenos Aires, Hammurabi, 2005. Se plantean diversas alternativas dentro de las cuales podrían identificarse una “reformista” o “sub-paradigmática” y otra “revolucionaria” o “paradigmática” parafraseando a Boaventura de Sousa Santos. La primera propendería a la construcción de nuevos regímenes de causalidad en el marco del derecho de daños. Aparecen nuevas elaboraciones sobre vínculos causales, como la causalidad distendida, multiplicadora, diluida, circular, probable, insospechada. Thibierge, Catherine, “Libres propos sur le droit de la responsabilité. Vers un élargissement de la fonction de la responsabilité civile ?”, *Revue Trimestrale de Droit Civile*, Paris, Juillet, septiembie 1999. La segunda, postularía la creación de nuevas herramientas de gestión del riesgo ambiental que sean pensadas directamente en función de las notas que caracterizan el problema planteando como tarea la construcción de recreaciones causales. Cabe señalar que la Ley 25.675/2002 nada dice respecto de la causalidad sino que se concentra en otros de los presupuestos de la responsabilidad, como el daño y los factores de atribución.

Al quedar el caso circunscripto a lo colectivo adquiere particular relevancia el microsistema ambiental cuya regulación se encuentra en la Ley 25.675 que posee su propia racionalidad y está construida en base a ‘lo común’. La CSJN trabaja con varias de las tecnologías jurídicas que incorpora esta ley entre los artículos 27 a 33 que refieren a la problemática del daño y que, en su propia definición, focaliza en esta idea⁸¹, “*El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen **daño ambiental de incidencia colectiva**. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de las ecosistemas, o los bienes o valores colectivos.*”⁸²

Por otra parte, el ingreso en la causa como **terceros interesados** del Defensor del Pueblo y las organizaciones no gubernamentales admitidas ha sido producto de una estrategia que nuevamente parte de la traducción de una figura tradicional para adecuarla a una causa colectiva. Los propios “autores” de tal ejercicio lo plantean de este modo, se debía *traducir*, y explican que

... La figura clásica del tercero no es idéntica en un proceso de corte individualista de lo que sucede en el proceso de interés colectivo. El tercero en el proceso decimonónico se presenta a fin de hacer valer un derecho propio y exclusivo, vinculado con el objeto de una causa que se lleva adelante entre otros... En el caso de un proceso de interés público, el objeto del litigio no es ajeno sino un bien jurídico de naturaleza colectiva que pone al tercero en la misma posición que los propios actores, porque ellos son tan titulares del mismo como los que forman parte del proceso como actores. Este matiz que surge en los procesos colectivos modifica la forma en que se debe pensar la figura de la tercería en los procesos colectivos...⁸³

Como fundamento para el ingreso en el proceso se enlaza lo dispuesto por el Código de Procedimientos en lo Civil y Comercial de la Nación⁸⁴ y las

81. Esto se refuerza con la regulación que se asigna al amparo ambiental (Ley 25.657, art. 30), la legitimación pasiva (art. 31) y el efecto expansivo de la cosa juzgada (art. 33). Ley 25.675, *supra* nota 15

82. Ley 25.675, *supra* nota 15, Art. 27. El resaltado me pertenece.

83. Nápoli y Esain, *supra* nota 18, p.11.

84. El artículo 90 del CPCCN afirma que “*Podrá intervenir en un juicio pendiente en calidad de parte, cualquiera fuere la etapa o la instancia en que este se encontrare quien: 1) acreditare sumariamente que la sentencia pudiere afectar su interés propio, 2) según las normas del derecho sustancial hubiese estado legitimado para demandar o ser demandado en el juicio*”. Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Ley 17.454, B.O. del 07/11/67.

disposiciones contenidas en el microsistema ambiental, específicamente, el art. 30 de la Ley 25.675. Éste prevé la legitimación activa nombrando tanto al Defensor del Pueblo⁸⁵ como a asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental⁸⁶ a lo que se suma la labor que dichas entidades realizaban de manera articulada o en particular sobre el tema.

1.2. Recrear el derecho: innovaciones institucionales en torno a la concretización de un plan

Otra mirada interesante a realizar sobre este proceso está dada por la *mise en ouvre* de una serie de innovaciones institucionales que permiten ser presentadas en torno a un aspecto central de la causa que ha sido la confección de un plan para sanear la cuenca⁸⁷. El eje de las diferentes etapas del proceso está dado por el plan, su armado, re-armado y puesta en movimiento. La CSJN, como hemos visto en II.2.3., ordena el cumplimiento de esta promesa. La misma es construida a lo largo del proceso judicial que se torna público y accesible a partir de la implementación de una serie de **audiencias públicas** en las que participan los actores involucrados lo que se constituye como un insumo importante hacia la democratización en el constructo de resoluciones judiciales. Ésta y otras decisiones de la CSJN durante la substanciación del proceso se justifican en el rol activo del juez que determina el artículo 32 de la Ley 25.675 “... *El juez interviniente podrá disponer todas las*

149

85. El artículo 86 de la Constitución Nacional (CN) prevé que el Defensor del Pueblo tiene como misión la defensa y protección de los derechos humanos.

86. Reitera el contenido del artículo 43 de la Constitución Nacional. Asimismo, el artículo 41 de la CN podría ser pensado como el “basamento” del microsistema ambiental. En dicha norma se prevé el ‘esquema de organización’ en virtud del cual se han dictado una serie de leyes de presupuestos mínimos por parte de la nación dentro de las que se encuentra la Ley 25.675.

87. Algunas de estas innovaciones pueden ser puestas en diálogo con otras problemáticas vinculadas con lo jurídico. En ese sentido recalca Gonzalo Sozzo:

que pueden ser leídos en consonancia con otras “innovaciones institucionales”, entre ellas, el desarrollo de las acciones de clase en el caso “Halabi, Ernesto c/ PEN - ley 25.873 -dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986” (H 270 XL II) que fue también resuelto por la CSJN el 24.02.2009, el “Decreto N°634/2009 de creación de Comisión Interjurisdiccional de Coordinación para la elaboración de un programa integral de atención a los afectados por la inundación de la ciudad de Santa Fe en el año 2003” de la provincia de Santa Fe que da tratamiento al problema de la inundación del año 2003, las “Conferencias o paneles de ciudadanos” que han tenido lugar en diferentes países sobre algunos tópicos relativos al ambiente y la salud (por ejemplo, en Francia respecto de los organismos genéticamente modificados en 1998 o de la instalación de antenas de telefonía celular en 2009).

Intervención de Gonzalo Sozzo en “Abogacía y Ambiente” del Ciclo de Conferencias ¿Para qué sirve la abogacía? desarrollado en abril de 2009 en la FCJS, UNL.

*medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general...*⁸⁸. Lejos de mantenerse como tercero imparcial o conductor del proceso el Supremo Tribunal no sólo lo dirige sino que genera, en primer término, una suerte de “puesta en escena” donde se visibilizan y tornan palpables una serie importante de disputas que trasuntan el expediente y que incluyen la participación de un **cuerpo de expertos externo** provenientes de una institución universitaria. En segundo lugar, como se expresó en II y en III.1.1. ingresan en la causa **terceros interesados** que vienen a representar a la sociedad civil: el Defensor del Pueblo y organizaciones no gubernamentales a las que, más tarde, la CSJN las re-configurará como **Cuerpo Colegiado** para uno de los controles externos de la ejecución de la sentencia. Respecto de esto último, es decir la puesta en movimiento del plan, estipula que sea un **juzgado específico**, el Federal de Primera Instancia con asiento en la localidad de Quilmes, el que tenga a cargo hacer ejecutar a ACUMAR la promesa suscripta. La misma **Autoridad de Cuenca** es una creación devenida del desarrollo del proceso judicial quedando, además, como parte del proceso de ejecución junto al Defensor del Pueblo.

El plan se “arma” y “re-arma”: posicionamientos en torno a la definición del problema

150 Para la confección del plan de saneamiento se requiere una conceptualización sobre el problema, la definición de sus contornos y el establecimiento de algunos objetivos claros conforme el estado de situación detectado. Sobre este punto en particular, la lectura de las audiencias públicas podría articularse como una *versión* cercana a la idea de *forum híbridos* categoría usada para explicar los espacios abiertos donde ciertas controversias socio-técnicas se ponen de manifiesto conjugando una heterogeneidad de actores y posicionamientos.⁸⁹

En este supuesto existe un andamiaje institucional que no sólo regula el funcionamiento de las audiencias sino que, a la vez, las enmarca en el desarrollo de un proceso conducente a la toma de decisiones, lo que puede limitar o sesgar las posturas de las partes en conflicto. Sin embargo, el debate público construido es potencialmente relevante a los efectos, no sólo de ampliar la participación y la información públicas, sino de intentar dotar de mayor robustez al decisorio.

Para el armado del plan se tornaba necesaria la definición del “problema de la cuenca” que fue direccionado en la primera presentación que realizó la

88. Ley 25.675, *supra* nota 15, Art. 32.

89. Callon et al, 2001.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación pautando algunos ejes puntuales, que fueron adquiriendo un mayor o menor peso específico *a posteriori*. Durante las audiencias, aunque ya pre-planteados estos ejes, se visualizan algunas particularidades. Este “ejercicio de conceptualización” e intento de “re-conceptualización conjunta” pone al descubierto la yuxtaposición de racionalidades que permiten delinear los contornos de un problema. En esta hipótesis los interlocutores del diálogo son actores que provienen del sector que podría ser visualizado como experto, ya sea en la primera confección del plan realizada por parte de las agencias estatales comprometidas, en articulación con consultores externos así como, también, por el ingreso en el diálogo del cuerpo de profesionales de la UBA que dictaminó acerca de su factibilidad. Este tipo de evaluaciones es trascendente en el ámbito de los conflictos socio-ambientales, caracterizados por un enjambre de variables de diversas áreas disciplinares que evolucionan permanentemente. Se hace necesario, entonces, un *expertise* inmerso en las discusiones científicas que se desenvuelven en cada uno de los planos, lo cual se presenta como propio del ámbito de investigación y, en paralelo, permite socializar el conocimiento que dentro de tales instituciones se produce.

También la propia CSJN a partir de sus interrogaciones asiduas sobre todo en relación a los avances del plan deja su huella y, particularmente, enfatiza en el cariz social que subyace al conflicto y su aparente invisibilización. Si el problema de la cuenca es eminentemente ambiental, el paso que sigue es determinar si “lo ambiental”, a la vez, contiene o se articula de algún modo con “lo social”. Parece ser esta última la mirada que subyace a los discursos de los actores. El plan para sanear el Riachuelo debe entrecruzar aportes de diferentes áreas a los fines de lograr la mejora de sus condiciones. Y es aquí donde pareciera existir una suerte de opacidad en “dos momentos”. El primero, la caracterización y posteriores informes de avance sobre el plan que suelen ser puestos en cuestión por miembros del Tribunal por su poca claridad sobre “la cuestión social”. Ello se detecta sobre todo en relación a algunos aspectos puntuales como, verbigracia, el destino de las personas “susceptibles” de re-localización, “...*Yo quisiera saber porque en esas diapositivas pasadas en la pantalla no figuran seres humanos, cuántos seres humanos tiene Dow Chemical (...) si se ha tomado alguna medida vinculada con la pérdida de trabajo que van a tener...*”⁹⁰ lo que se condice con lo manifestado por varios miembros del Tribunal en la primera audiencia pública al presentarse el plan⁹¹. Si

90. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 20/02/2007, intervención del Juez Fayt.

91. Véase apartado II.2.2, *supra*.

“lo social” es relevante, un segundo momento conduce a escrutar la existencia de vías para introducir las narrativas de los perjudicados, que son quienes dan vida a esa “categorización abstracta”, quienes están ‘sujetados’ a esta situación de existencia indigna en los márgenes de la cuenca. La causa canalizó la representación de los sufrientes mediante la figura del Defensor del Pueblo y de las organizaciones no gubernamentales. Si bien es cierto que en ambos casos se define la problemática claramente en términos socio-ambientales, aludiendo en reiteradas oportunidades a diferentes aspectos vinculados con la calidad de vida de los habitantes de la cuenca, parecieran mantenerse invisibilizadas las narrativas de quienes serán los principales destinatarios del plan, como intentamos analizar en el apartado III.2.

El plan se pone en movimiento

La resolución judicial del 08/07/2008 está siendo ejecutada por el Tribunal Federal de Primera Instancia de Quilmes mediante el siguiente esquema que enhebra hilos de una trama articulando innovaciones institucionales importantes: a) **ACUMAR** como sujeto obligado a cumplimentar el plan; b) *Defensor del Pueblo* como contraparte del proceso; c) **Cuerpo Colegiado** coordinado por el Defensor del Pueblo e integrado por las organizaciones no gubernamentales que participaron en la causa, cuya función es el control del cumplimiento del plan y el fortalecimiento de la participación ciudadana en esta instancia; d) *Auditoría General de la Nación* que controla la asignación de fondos y ejecución presupuestaria.

152

2. Sobre “las voces”, las escuchadas y las opacadas

La causa posee algunos canales institucionales que condujeron a ampliar la participación social durante el desarrollo del proceso judicial mediante el ingreso de los terceros interesados. Luego se lo recepta en la ley de creación de ACUMAR. Allí se prevé la Comisión de Participación Social. Por último, en el plano de ejecución de la sentencia la cuestión deviene más compleja dada la perspectiva menos dialógica que la va caracterizando, a lo que se suma el no considerar a las organizaciones de la sociedad civil como partes y concentrar el rol en el Defensor del Pueblo. Sin perjuicio de ello, estos últimos integran el Cuerpo Colegiado. Esa serie de innovaciones institucionales resaltadas en III.1.2. han vehiculizado la construcción de canales para ampliar el repertorio de las voces que tradicionalmente se escuchan en un proceso judicial. Sin embargo, poseen una limitante dada por la previa expropiación del conflicto en relación a los afectados que son visibilizados aquí como el conjunto de personas que habitan la cuenca y cuyas condiciones de vida son indignas. Se trataría, entonces, de un ‘conjunto de individuos’ cuyas narrativas no parecen tener un lugar ni en el “relato” ni en el “micro-relato”.

Ahora bien, existen intersticios abiertos para una eventual re-traducción del problema a partir de la incorporación de las voces de los sufrientes. En ese sentido, la Comisión de Participación Social posee un potencial importante, del mismo modo que la forma mediante la cual el Cuerpo Colegiado se proponga articular con organizaciones de base, grupos de vecinos, “sufrientes”. En esa potencialidad es que el derecho podría tener un papel importante como arquitecto de nuevos o revisitados espacios de construcción plural. De hecho, la conformación de nuevos ámbitos podría tener potencialidad para integrar a los afectados en un proceso que ha de tener una injerencia importante para sus vidas.

Coinciden varios de los actores involucrados⁹² en asignar al caso una serie de “cualidades” que lo convierten en particularmente especial y, podría deducirse, peculiarmente propicio para la invención. Se afirma que se trata de una “...*causa de trascendencia social.... una oportunidad única...*”⁹³, que “...*no hay ningún país en vías de desarrollo en el mundo, con el grado de pobreza que tiene la Cuenca Matanza-Riachuelo, con la extensión que tiene la Cuenca Matanza-Riachuelo, que haya encarado con éxito un plan de saneamiento de cuenca...*”⁹⁴, que “...*somos conscientes de que estamos ante un caso complejo y sumamente novedoso, y que por lo tanto exige respuestas sumamente innovadoras...*”⁹⁵ y se refiere al problema abordado como un “...*gravísimo paradigma de lesión al ambiente...*”⁹⁶

Frente a este conjunto de afirmaciones que hilvana en cierto modo los posicionamientos en pugna, podría pensarse que existiría un escenario propicio para la creación, ya sea repensando las herramientas que existen para tratar de dar alguna/s respuesta/s, o bien, imaginando nuevas alternativas conforme las peculiaridades que reviste la problemática. Problemática que puede ser leída en clave de ‘muestra’ de un momento en donde la revisión y la relectura, así como el aprendizaje de algunas “lecciones”, parecen poseer especial trascendencia y pueden ser jalonados como indicios de alguna posible respuesta acerca de las condiciones

153

92. Esta coincidencia se visualiza en los discursos de parte del Estado, la parte actora de la litis, el Defensor del Pueblo y las organizaciones no gubernamentales, pero no en el de las empresas demandadas.

93. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 05/09/2006, intervención de abogado patrocinante parte actora Jorge Mosset Iturraspe.

94. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 05/07/2007, intervención de la SAyDS, Secretaria Romina Picolotti.

95. CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”, Audiencia Pública del 12/09/2006, intervención del representante ONGs admitidas a esa fecha, Andrés Nápoli.

96. *Ibíd.*, intervención del Defensor del Pueblo de la Nación, Eduardo Mondino.

de posibilidad para que esta problemática pueda convertirse en una oportunidad (-¿oportunidad para quien/es?-))

Nos encontramos frente a un problema estructural que afecta a millones de personas. El mismo no puede ser explicado causalmente a la manera clásica, no se encuentran responsables únicos, dada la temporalidad y arraigo de las prácticas, tanto de parte del Estado como de las empresas y los particulares, que coadyuvaron a este estado de cosas actual. El problema se convirtió en caso y llegó a la CSJN⁹⁷, quien decidió declararse competente y resolver, de manera tal que existe una sentencia que ordena ‘qué’ se debe hacer considerando el ‘como’ que se construyó durante el proceso y que sigue reconfigurándose. ¿En ese ‘cómo’ se podría visibilizar una oportunidad? Se trata de un problema de larga data, en el cual se ensamblan una conjunción de juridicidades. Legislación que proviene de los tres niveles de gobierno que se articulan - desarticulan en la cuenca. Una amplia serie de prácticas fuertemente enraizadas en ese espacio lo que termina por configurar esta suerte de compleja constelación. Indicios todos que pueden decir ‘mucho’ acerca de ‘lo que pasa’ en el lugar y que podrían constituirse como una primera vía para recuperar y valorizar las experiencias de quienes están siendo afectados desde hace mucho tiempo. Recuperar las narrativas, desandar la multiplicidad de juridicidades que perviven allí, podría constituirse como un paso previo al diseño de mecanismos para crear pluralmente, juntos. Los canales, los intersticios que ya existen como se ha apuntado postulan ya una cierta modalidad en cuanto a cómo se debe participar. La inquietud que se presenta es si no debiera pensarse en generarlos con quienes se presentan como destinatarios de los mismos. Con quienes verían modificado el territorio en el que transita su cotidianidad. Podría ser un importante paso para que esos diseños no sean realizados por *“arquitectos que no los habitarán”*. Para conducir a una suerte de reapertura hacia los sufrientes por la problemática de la contaminación en el ambiente y en su salud que son quienes, también ‘poseen mucho para decir’.

Otro desafío consiste en que la participación no sólo postule la creación de mecanismos para que los afectados puedan manifestarse, opinar y ser consultados; imaginando algo más que ese espacio. Desbloquear, repensar, recrear, imaginar desde una perspectiva al rescate de la experiencia, aprendiendo de lo vivido. De lo contrario, corremos un riesgo, el del “encorsetamiento”, lo que podría dar lugar a que mucho o parte de lo que se diseñe presente poco de

97. Respecto del “desafío” que plantean para la CSJN este tipo de “casos estructurales” véase, Puga, Mariela, *supra* nota 26.

emancipador. Podría arriesgarse a que el resultado sea considerado irrelevante o evidente por los afectados⁹⁸.

El sufrimiento de Claudia Romero⁹⁹, sus “experiencias tóxicas” son suficientemente relevantes como para atenderlas,

... “Desde hace tres o cuatro años que me duele todo”. Cuando el dolor es insoportable, ella se atiende en la unidad sanitaria del barrio: “Y los médicos me dan alguna aspirina. Yo me siento mejor, pero después el dolor vuelve. Y de noche es peor.” Cuando le preguntamos sobre su nivel de plomo en sangre, nos dijo que los estudios son muy caros para ella: “cuestan entre 100 y 200 pesos.” Claudia sabe que no es la única que tiene un cuerpo que duele y chicos enfermos. El problema, dice, “está por todos lados...”¹⁰⁰

Del mismo modo que las vivencias de Susana¹⁰¹, la generación de expectativas, el abandono de los profesionales que en algún momento “se acercaron”,

98. Boaventura de Sousa Santos en una excelente suerte de “*proceso de investigación revisited*” de sus trabajos en Pasárgada (denominación con la que llamó a una favela de Rio de Janeiro en la cual realizó el trabajo de campo de uno de sus primeros trabajos) sostiene una afirmación muy interesante en cuanto a lo que “ocurrió” al intentar “devolver” los resultados de sus tareas a esa comunidad y que podríamos traer aquí para ayudar a la reflexión en este supuesto bajo análisis,

...En el curso de las pocas discusiones que tuve en privado con mis amigos de la comunidad se puso claramente de manifiesto que mis hallazgos eran para ellos evidentes o irrelevantes. Por una parte, cuando se los “expulsaba” de su cueva teórica y quedaban expuestos a la luz del lenguaje normal, mis datos se desvanecían, se disolvían en la poco interesante red de experiencias, esperanzas y frustraciones cotidianas de mis amigos. Por otra parte, mis teorías -presentadas como mis interpretaciones- eran totalmente irrelevantes para las necesidades de la comunidad y no encajaban en las difíciles condiciones en las que se estaba desarrollando a la sazón la estrategia de supervivencia de la comunidad. Dicho de otra manera: mis teorías nada decían de la cuestión omnipresente sobre qué hacer. Y mis esfuerzos para darle respuesta sobre la base de mis compromisos políticos fueron recibidos con escepticismo, ya que mi “radicalismo” era de escasa utilidad para gente que estaba luchando en una situación de represión política fascista. En otras palabras: yo no era parte de su lucha...

Santos, Boaventura de Sousa, *supra* nota 76, p. 252.

99. “Claudia Romero” es el nombre dado a una de las vecinas de “Villa Inflamable” que colaboró en la investigación de Javier Auyero y Débora Swistun. Auyero, Javier y Swistun, Débora A, *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, Paidós, 2008.

100. *Ibid.*, p. 19.

101. “Susana” es el nombre dado a una de las vecinas de “Villa Inflamable” que colaboró en la investigación de Javier Auyero y Débora Swistun. Véase Auyero y Swistun, *supra* nota 99.

...Antes que éste, tuvimos otros abogados, el doctor Palacio y otros. Vinieron, firmamos un poder, tuvimos reuniones, nos explicaron las cosas, y de golpe, desaparecieron. Venían de capital. Un vecino los trajo. Creo que por medio de un político. Nunca más volvieron [desde el año 2001]. Fuimos a La Plata para hacer los exámenes. Después nos juntamos con otros vecinos y conseguimos otro abogado. El doctor Isla. Hicimos reuniones en casa, firmamos los papeles, y nos explicó todo. Estuvimos por todos lados. Nos dijeron que se podía sacar plata de las empresas. Vino en noviembre del año pasado [2005]. Y otro día no vino más. Pero volvió, éste volvió. Yo le tengo confianza. Nos dejó de llamar por seis meses, pero es muy responsable. Les hizo los exámenes a cuatro familias. Pero no sabemos los resultados. Parece que le dijo a un vecino que hay que hacerlos de vuelta. No sé. Hace meses que no viene. Lo voy a llamar (...) El agua tiene caca, tenemos todo a favor [para ganar el juicio]. El abogado hizo juicio porque estamos desprotegidos acá. El abogado me dijo: “Susana, preparate, porque vas a tener una buena recompensa. Vamos a ganar el juicio...”¹⁰²

IV. La apertura de un repertorio de reflexiones

156

El doble recorrido efectuado por la causa permite pensar en un repertorio de reflexiones por supuesto no exhaustivas y siempre abiertas a nuevos interrogantes.

En primer término, la contextualización del caso deja claro lo que éste implica como problemática socio-ambiental en la que se trata de la vida y el ambiente de, como afirmamos, cinco millones de personas. Se vislumbra así la dificultad de que su traducción en términos de causa judicial pueda resolver lo que sucede en un espacio en el que la polución y la exclusión se hallan fuertemente arraigadas. Sin perjuicio de ello, la instancia judicial ha permitido desarrollar y canalizar algunos movimientos que, si pudieran sostenerse en el tiempo, tal vez podrían mejorar el devenir de la historia de la cuenca y quienes allí desarrollan su existencia.

102. *Ibid.*, p. 252. Tomamos estos testimonios de la obra de Javier Auyero y Débora Swistun, quienes explican que:

A lo largo de este libro presentamos muchos testimonios individuales que hablan de ese sufrimiento. Las experiencias del padecimiento, sin embargo, no son individuales. Son sociales porque, si bien localizadas en los cuerpos individuales y expresadas en voces individuales, son activamente creadas por la posición que los habitantes de Inflamable (como personas privadas tanto material como simbólicamente) ocupan tanto en el macro-cosmos social así como en el microcosmos específico de un barrio altamente contaminado...

Ibid., p. 219.

En segundo lugar, se pone de manifiesto que ‘lo colectivo’ es medular en la causa, mediado por la decisión de la CSJN de declararse competente en este plano. Y aquí aparece un desafío interesante para el ámbito del derecho ya que lo colectivo viene de la mano de una acción por daños y perjuicios lo cual implica un diálogo entre el derecho de daños y el derecho ambiental, edificados sobre lógicas diferentes. Uno de raigambre fuertemente individualista pero cuyos pilares o presupuestos constitutivos han sido canalizados para pensar el problema del daño ambiental cuya configuración responde a otro tipo de conflictividades.

En la sustanciación de la causa estas dos lógicas se tornan patentes en los razonamientos de los diferentes actores matizados, obviamente, por sus propias posiciones argumentativas. En paralelo se comienzan a advertir interesantes movimientos de traducción de herramientas individuales hacia lo colectivo como, verbigracia, la figura del tercero interesado que permitió el ingreso de organizaciones no gubernamentales y el Defensor del Pueblo en el proceso. Ello deja abierta una agenda de trabajo para el ámbito del derecho, especialmente, del derecho de daños que se torna evidente.

Ahora bien, en el transcurso de la causa también se han desarrollado una serie de innovaciones institucionales importantes, algunas de ellas vinculadas estrechamente con el lugar de lo colectivo como, por ejemplo, las audiencias públicas o el Cuerpo Colegiado como órgano de contralor del cumplimiento de la sentencia judicial; así como otro conjunto relevante que se verifica, verbigracia, en el trípode que se constituyó a los efectos de ejecutar la sentencia entre el juzgado federal de Quilmes, ACUMAR y el mencionado Cuerpo Colegiado.

Por último, si bien existen algunas tentativas de inserción de las voces de los afectados, quienes materializan ese colectivo, en parte de los mecanismos generados a raíz de esta causa judicial, sigue siendo un desafío importante valorizar, reforzar y, a la vez, pensar conjuntamente los canales para hacer visibles y considerar las experiencias de quienes conviven a diario con la problemática. Frente a realidades y vivencias como las que recorrimos brevemente ut supra la tarea no aparece sencilla, pero sí imprescindible. Desbloquear el modo de hacer requiere de un despensar¹⁰³ para poder luego recrear, imaginar, repensar aproximándonos al derecho desde “otro lugar”, desde una perspectiva que permita dar cuenta de la relevancia de la voz de los excluidos en el discurso jurídico. “*Aprender lecciones*”, “*incorporar una actitud hacia los demás*” para canalizarlas en la resolución de problemas. Tomar las condiciones de posibilidad existentes, sean éstas mejores o peores, y de sus

103. Santos, Boaventura de Sousa, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, Ed. Desclé D. Crouwer, 2003.

“grietas” poder re-construir posibilidades preguntándonos “*quiénes*” y “*cómo*”. Parece una tarea tal vez utópica pero ya se ha dicho alguna vez que *es posible demandar lo imposible siendo realistas*.

Tabla resumen

El estado de la cuenca	Demanda y competencia de la CSJN	Incorporación de otros actores	Audiencias públicas	Sentencia sobre recomposición daño colectivo y prevención daño futuro	Ejecución
Informes JICA I (2002) y II (2003)	Demanda presentada en 2004.	Defensor del Pueblo (Resol. 24/08/06)	Primera 05/09/06	Resol. 08/07/08	Juzgado Federal de Quilmes
Informes Defensoría del Pueblo y ONGs (2003-2005)	Declaración de competencia de la CSJN Resol. 20/06/06	ONGs: FARN, CELS, Asociación Vecinos de la Boca y Greenpeace (Resol. 30.08.06) <u>Luego:</u> Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y vecinos intervinientes en la causa “ <i>Verga, Ángela y otros c/ Estado Nacional y otros s/ medida cautelar</i> ” (Resol. 20/03/07)	Segunda 20/02/07 Tercera 04/07/07 Cuarta 28/11/07 <u>Luego:</u> En etapa de ejecución: 16/03/11		ACUMAR (creado por Ley N° 26.186/06) Cuerpo Colegiado

158

V. Bibliografía

Auyero, Javier y Swistun, Débora A, *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Buenos Aires, Paidós, 2008.

Azuela, Antonio, *Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2008.

Azuela, Antonio, *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*, México, UNAM IIS/Fontamara, 2006.

Baya Laffite, Nicolás, «La découverte de l’environnement en Argentine. Une étude de la controverse des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay», Tesis presentada para obtener el grado de Magister en Ciencias Sociales, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Centre Alexandre Koyré, Paris, Francia.

- Besalú Parkinson, Aurora, *Responsabilidad por daños ambiental*, Buenos Aires, Hammurabi, 2005.
- Bibiloni, Homero, *Ambiente y política*, Buenos Aires, Ediciones Rap, 2008.
- Cafferatta, Néstor, “El tiempo de las ‘cortes verdes’”, en: *La Ley. Revista Juridica Argentina*, Buenos Aires, La Ley, Vol. 2007-B, pp. 423-28.
- Cafferatta, Néstor, “Un fallo ejemplar de la Corte Argentina que constituye un punto de inflexión en el proceso de consolidación positiva del derecho ambiental”, en: *Revista de Derecho Ambiental Lexis Nexis*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006.
- Esain, José, “Comentario a la resolución del 10 de noviembre de 2009 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa Mendoza Beatriz”, www.estudiojuridicoesain.com.ar, último acceso: 24 de noviembre de 2011.
- Lorenzetti, Ricardo, *Justicia colectiva*, Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 2010.
- Maurino, Gustavo, Nino, Ezequiel y Sigal, Martín, *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2006.
- Merlinsky, Gabriela, “La cuestión ambiental en la arena pública: Algunas reflexiones sobre los conflictos socio-ambientales en Argentina”, ponencia presentada en el Congreso 2009 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Río de Janeiro, Brasil, 11-14 de junio de 2009.
- Merlinsky, Gabriela, “La causa “Beatriz Mendoza” y el conflicto por la apropiación de los recursos naturales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: ¿Justicia para el Riachuelo?”, ponencia presentada en el XXVII Congreso ALAS, Buenos Aires, Argentina, 31 de agosto - 4 de septiembre de 2009.
- Nápoli, Andrés y Esain, José, “Riachuelo: Habemus sentencia” en: *Revista de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2008, Vol. 16, pp. 97-119.
- Nápoli, Andrés, Desgrabación inédita de intervención de fecha 23 de abril de 2009 en el Ciclo de conferencias *¿Para qué sirve la abogacía? Panel Abogacía y Medioambiente (Andrés Nápoli – Gonzalo Sozzo)* organizado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL, coordinado por Berros M.V., Cánaves, V., Crisalle, F., Colombo, R. y Moro G. Santa Fe.
- Puga, Mariela, “¿Hacia dónde va la Corte en las causas Verbitky y Riachuelo? Ni uñas, ni dientes, intervenciones experimentalistas” en: *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, Año L, N° 69, 2008.

- Puga, Mariela, “La realización de derecho en casos estructurales: las causas “Verbitsky” y “Mendoza” en: *Investigaciones Jurídicas Universidad de Palermo*, Buenos Aires, Universidad de Palermo, 2008, disponible en: http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/pdfs/Beca_estimulo.pdf.
- Puga, Mariela, “Litigio y cambio social en Argentina y en Colombia”, Programa de Pensamiento Crítico de América Latina y el Caribe, Buenos Aires, CLACSO, 2009.
- Santos, Boaventura de Sousa, *Crítica de la razón indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*, Bilbao, Ed. Desclé D. Crouwer, 2003.
- Santos, Boaventura de Sousa, *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Buenos Aires, CLACSO, 2005.
- Santos, Boaventura de Sousa, *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Editorial Trotta, 2009.
- Silvestri, Graciela, *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo 3010, 2003.
- Sozzo, Gonzalo (Coord.), *El gobierno de los riesgos*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2007.
- Sozzo, Gonzalo, “Lecciones de Gualeguaychú. De la resistencia a riesgo hacia la construcción de un gobierno alternativo de riesgos ambientales”, en: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Nueva Época N° 5/2007, Santa Fe, Ediciones UNL, 2007.
- Sozzo, Gonzalo, Desgrabación inédita de intervención de fecha 23 de abril en el Ciclo de conferencias *¿Para qué sirve la abogacía? Panel Abogacía y Medioambiente (Andrés Nápoli – Gonzalo Sozzo)*, organizado por la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL, coordinado por Berros M.V., Cánaves, V., Crisalle, F., Colombo, R. y Moro G. Santa Fe, 2009.
- Unger, Roberto Mangabeira, *What Should Legal Analysis Become*, Londres-New York, Verso, 1996.

Materiales consultados

Discursos:

Discurso Presidencial de Néstor Kirchner del 5 de mayo de 2006 en la localidad de Gualeguaychú.

Artículos periodísticos y entrevistas:

- “Greenpeace: el Riachuelo es un papelón”, *Crítica Digital*, <http://www.criticadigital.com/index.php?secc=nota&nid=26179>, último acceso: enero 2010.
- “Riachuelo: por primera vez la Justicia fija multas a funcionarios públicos”, *Centro de Información Judicial*, 27 de octubre de 2009, www.cij.gov.ar.
- Sanchez, Nora, “Riachuelo: intiman a desalojar a 1.200 familias y hay polémica”, *Clarín*, 2 de junio de 2010, disponible en: www.clarin.com/ciudades/capital_federal/Riachuelo-intiman-desalojar-familias, último acceso: 1 junio 2010.
- Ventura, Adrián, “Entrevista con los jueces Lorenzetti y Argibay. La causa del Riachuelo no se resuelve con una sentencia”, *La Nación*, 24 de junio de 2006, disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=817472, último acceso: 1 de abril de 2010.
- Ves Losada, Alfredo, “El reemplazo Picolotti asumió el jueves y ya genera resistencias”, *Diario Perfil*, 6 de diciembre de 2008, disponible en: <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0318/articulo.php?art=11429&ed=0318>.
- Yofre, Francisco, “Cloacas y Agua son las Prioridades”, *Mirada al Sur*, 14 de junio de 2009, disponible en: www.miradasalsur.com.

Informes y otros documentos:

- “*Exhortación Vecinos de La Boca 2010*”, www.avelaboca.org.ar, último acceso: 1 de abril de 2010.
- Fundación Ambiente y Recursos Naturales y otros, “Comentarios sobre el proyecto de creación de la autoridad de Cuenca Matanza–Riachuelo”, 6 de octubre de 2006, disponible en: www.farn.org.ar.
- CSJN, “Mendoza, Silvia Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, Informe Presentado por la Universidad de Buenos Aires a requerimiento del tribunal.
- Cuerpo Colegiado, “La posición del Cuerpo Colegiado. Balance a 6 meses de la sentencia de la Corte en la causa por recuperación ambiental de la Cuenca Matanza–Riachuelo”, <http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/6meses.pdf>.
- Cuerpo Colegiado, “A nueve meses del fallo de la corte y en el día mundial del agua el Cuerpo Colegiado evaluó la marcha del plan de recuperación ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, <http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/9meses.pdf>.

Cuerpo Colegiado, “Cuenca Matanza-Riachuelo Informe 2009”, <http://www.avelaboca.org.ar/>.

CELS, “Derechos Humanos en Argentina. Informe CELS 2009”, disponible en: www.cels.org.ar.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales, “Gacetilla FARN 7 de julio 2009”, www.farn.org.ar.

Napoli, Andrés, “Una política de Estado para el Riachuelo”, en: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental Anual 2009*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2009, disponible en: www.farn.org.ar.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales, *Informe Ambiental Anual FARN 2010*, disponible en: www.farn.org.ar.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales, “Riachuelo: un nuevo aniversario de la sentencia de la Corte, los mismos incumplimientos. En dos años se inspeccionaron sólo el 29% de las industrias radicadas en la cuenca Matanza Riachuelo”, Gacetilla de Prensa, 8 de julio de 2010, www.farn.org.ar.

162

Jurisprudencia:

Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “*Mendoza, Silvia Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza –Riachuelo*” correspondiente a las siguientes fechas: 20 de junio 2006, 24 de agosto 2006, 30 de agosto 2006, 20 de marzo 2007, 8 de julio 2008, 7 de julio 2009, 6 de abril 2010, 26 de mayo 2010.

Versiones taquigráficas de Audiencias Públicas:

Primera Audiencia Pública (5 y 12 de septiembre 2006), Segunda Audiencia Pública (20 de febrero 2007), Tercera Audiencia Pública (4 y 5 de julio 2007) y Cuarta Audiencia Pública (28 y 29 de noviembre 2007)

Normas:

Ley N°25.675/2002 de “*Política Ambiental Nacional*”.

Ley 26.168/2006 “*Ley de la Cuenca Matanza – Riachuelo*”.

Decreto N°634/2009 de “*Creación de Comisión Interjurisdiccional de Coordinación para la elaboración de un programa integral de atención a los afectados por la inundación de la ciudad de Santa Fe en el año 2003*”.

Resolución 100/08 del Defensor del Pueblo de “*Conformación en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Nación un Cuerpo Colegiado según lo ordenado en el fallo M 1569.XL*”.

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

Sitios web consultados:

- www.acumar.gov.ar
- www.csjn.gov.ar
- www.cij.gov.ar
- www.sads.gov.ar
- www.dpn.gov.ar
- www.farn.org.ar
- <http://espacioriachuelo.org.ar>
- www.cels.org.ar
- www.avelaboca.org.ar
- www.greenpeace.org.ar
- www.lanacion.com.ar
- www.perfil.com.ar
- www.pagina12.com.ar
- www.clarin.com.ar

