

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE DERECHO



Paradigma ambiental e institucionalización jurídica.

Participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y
recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo

TESIS DOCTORAL

AUTOR:

MARIANO DAMIÁN FERRO

DIRECTOR DE LA TESIS: DRA. GRISELDA DELIA CAPALDO

28/08/2015

Paradigma ambiental e institucionalización jurídica. Participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo

Mariano Damián Ferro¹

Resumen

Esta investigación incursiona en un campo de estudio reciente en Argentina relativo a la emergencia de la institucionalización jurídica de la cuestión ambiental, a partir de la introducción del paradigma ambiental en la Constitución Nacional. Nuestro objetivo es contribuir al análisis de la gobernanza ambiental desde una perspectiva sociojurídica. En el proceso de investigación hemos focalizado nuestro objeto de estudio a la relación entre participación ciudadana y gestión ambiental del agua.

En nuestra exploración hemos seleccionado dos casos de análisis para indagar dicha relación, por su grado de relevancia y por constituir puntos de inflexión en el proceso de institucionalización ambiental: 1) La introducción del art. 41 de la Constitución Nacional reformada en 1994 y, 2) El conflicto por el saneamiento y recomposición de la Cuenca Matanza-Riachuelo, donde indagamos el rol de la participación ciudadana en la gobernanza del agua. Este recorrido nos ha llevado a analizar: las complejas relaciones entre ciudadanía y medio ambiente, y con el agua en particular; en las consecuencias del paradigma ambiental para la institución de la ciudadanía y en el análisis de la creciente conflictividad ambiental como factor causal de la progresión de la institucionalidad ambiental.

Palabras clave: institucionalización ambiental; participación ciudadana en materia ambiental; paradigma ambiental; gobernanza del agua.

Título y resumen en inglés

Environmental paradigm and juridical institutionalization. Citizen's participation and judicial process of conflict sanitation and environmental recomposition of the Matanza-Riachuelo Basin

This research is focused on a recent field of study in Argentina which is the process of juridical institutionalization of the environmental issue. Our aim is to contribute to the analysis of the environmental governance from a socio-legal perspective. The object of study is the citizen's participation in environmental matters.

Two cases of analysis have been selected by the author of this project regarding their relevance and due to also the fact that they are at the core of the environmental institutionalization process. The first one is the introduction of the

¹ Licenciado en Sociología por la UBA, Profesor de la Facultad de Derecho de la UBA, Investigador Adscripto del Instituto de Ciencias Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, miembro de los Proyectos UBACYT D-021 (2008-2011) y UBACYT 20020100100815 (2011-2014) y 20020130100047BA (cuatrienio 2014-2017), dirigidos por la Dra. Griselda Capaldo.

environmental paradigm in Article 41 of the National Constitution and, the second one is the case of sanitation of the Matanza-Riachuelo Basin, in which we examine the role of citizen's participation in the governance of water ecosystems. This exploration has led us to inquire a number of problems: the complex relationship between citizens and environment, and between citizens and water; the consequences of the environmental paradigm for the institution of citizenship and the growth of environmental conflicts as a determinant factor for the progression of the institutionalization of environmental issues.

Key words: citizen's participation; juridical institutionalization; environmental paradigm; water governance.

Título y resumen en portugués

Paradigma ambiental e institucionalização jurídica. Participação cidadã e judicialização do conflito ambiental na Bacia Matanza-Riachuelo

Resumo

Esta pesquisa versa num campo de estudo recente na Argentina relativo à emergência da institucionalização jurídica da questão ambiental, a partir da introdução do paradigma ambiental na Constituição Nacional. Nosso objetivo é contribuir à análise da governança ambiental desde uma perspectiva sóciojurídica. No processo de pesquisa focalizamos nosso objeto de estudo em relação à participação cidadã em matéria ambiental. Em nossa investigação selecionamos dois casos de análise para questionar essa relação, pelo seu nível de importância e por constituir pontos de inflexão no processo de institucionalização ambiental. A primeira é a introdução do Artigo 41 da Constituição Nacional e, o segundo, é o caso do saneamento da Bacia Matanza-Riachuelo, onde indagamos o papel da participação cidadã na governança da água em ecossistemas. Este percurso nos levou a perguntar: nas complexas relações entre cidadania e meio ambiente, e com a água em particular; nas consequências do paradigma ambiental para a instituição da cidadania na análise do crescimento dos conflitos ambientais como fator causal da progressão da institucionalidade ambiental.

Palavras chave: institucionalização ambiental; participação cidadão em matéria ambiental; paradigma ambiental; governança da água.

Siglas y abreviaturas

AASA: Aguas Argentinas Sociedad Anónima

ACDH: Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos

ACUMAR: Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo

ADEMA: Asamblea de Defensa del Medio Ambiente

AGN: Auditoría General de la Nación

AVLB: Asociación de Vecinos de La Boca

CBD: Convención de Diversidad Biológica

CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

CE: ciudadanía ecológica

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales

CEMR: Comité ejecutivo Matanza-Riachuelo

CIAMA: Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente

CIJ: Corte Internacional de Justicia

CIJ: Centro de Información Judicial

CMMAD: Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

CMR: Cuenca Matanza-Riachuelo

CNC: Convención Nacional Constituyente

CNS: Compañía Siderúrgica Nacional

CNUMAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo

COHIFE: Consejo Hídrico Federal

DMA: Directiva Marco de Aguas

EPH: Paradigma de la excepcionalidad humana

CPCC: Código Procesal Civil y Comercial

FUCUMAR: Foro de Universidades de la Cuenca Matanza-Riachuelo

GIRH: Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

LGA: Ley General del Ambiente

NEP: Nuevo Paradigma Ecológico

OCS: Organización de la Sociedad Civil

ODM: Objetivo del Milenio

PISA: Proyecto Integral de Saneamiento Ambiental

PISCMR: Plan Integral de Saneamiento Cuenca Matanza-Riachuelo

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente

RMBA: Región Metropolitana de Buenos Aires

s/: Según

SAyDS: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

SIGEN: Sindicatura General de la Nación

SRNyAM: Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación

UBA: Universidad de Buenos Aires

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
La participación ciudadana y el proceso de institucionalización del paradigma ambiental en la gestión del agua	1
Objetivos, hipótesis y metodología	8
La organización de la Tesis	13
I. PRIMERA PARTE: AGUA Y CIUDADANÍA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS GLOBAL DEL MEDIO AMBIENTE	15
1. La globalización y sus consecuencias ambientales	15
1.1. La globalización	15
1.2. La globalización del medio ambiente	18
1.3. Peligros ambientales globales	21
2. El paradigma ambiental y la gestión del agua	24
2.1. Consideraciones epistemológicas	24
2.2. El ecodesarrollo y el desarrollo sustentable	33
2.3. El paradigma ambiental	35
2.4. La gobernanza y crisis del agua	38
3. Ciudadanía, sociedad civil y medio ambiente	43
3.1. La resignificación de la sociedad civil	43
3.2. Los nuevos debates en torno a la ciudadanía	46
3.3. Conciencia mundial ambiental: valores ecológicos y <i>ciudadanía verde</i>	50
3.4. Valores, actitudes y comportamientos	54
3.5. La ciudadanía ecológica	55
3.6. Agua y ciudadanía	59
3.7. El paradigma ambiental y el derecho humano al agua	65
3.8. La perspectiva socio-jurídica del agua como cuestión ambiental en el ámbito mundial	70

3.9. La perspectiva socio-jurídica del agua como cuestión político-ambiental en el ámbito nacional	73
3.10. Conclusiones de la primera parte	77
II. SEGUNDA PARTE: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARADIGMA AMBIENTAL Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS	81
4. La institucionalización ambiental	82
4.1. Institucionalización de la cuestión ambiental y proceso de ambientalización de lo social	82
4.2. El proceso de juridificación de la cuestión ambiental	91
4.2.1. Contexto socio-histórico	91
4.2.2. Aspectos sociológicos y antropológicos	95
4.3. La institucionalización del paradigma ambiental en la gestión del agua en el ámbito mundial	100
4.4. Precedentes jurisprudenciales en el nivel mundial	109
4.5. Introducción del paradigma ambiental y su incidencia en la gestión del agua en el ámbito nacional	114
4.6. Conclusiones del capítulo 4	121
5. La participación ciudadana en materia ambiental y su incidencia en el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental en Argentina	127
5.1. Contexto socio-histórico de la introducción del paradigma ambiental a la Constitución Nacional	127
5.2. Incidencia de la participación ciudadana en materia ambiental en la constitucionalización de la cuestión ambiental	131
5.3. Participación ciudadana y medio ambiente a partir de la Constitución reformada en 1994	140
5.4. Conclusiones del capítulo 5	154
III. TERCERA PARTE: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INSTITUCIONALIZACIÓN AMBIENTAL. ANÁLISIS DE CASO DEL CONFLICTO POR EL SANEAMIENTO DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO	156
6. El proceso de institucionalización de la cuestión ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo previa a la intervención de la CSJN en 2006	158
6.1. Aspectos sociopolíticos contextuales	158
6.2. Situación socio-ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo antes del Fallo Mendoza	160
6.3. Contexto histórico	166

6.4. Implementación del programa de saneamiento de recuperación del Riachuelo (1993-2006)	176
7. Precedentes de participación ciudadana en el conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo	182
7.1. Características generales	182
7.2. Marco normativo	185
7.3. Antecedentes en la Cuenca Matanza-Riachuelo	187
7.4. Acciones ciudadanas en materia ambiental en Dock Sud	188
7.5. La Fundación Ciudad	194
7.6. Fundación Greenpeace Argentina	197
7.7. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales	202
7.8. La Asociación de Vecinos de La Boca	204
7.9. El Foro Hídrico y los Vecinos de Lomas de Zamora	205
7.10. El conflicto por la desafectación del Relleno Sanitario de Villa Domínico	206
7.11. Obstáculos a la participación ciudadana en la Cuenca Matanza-Riachuelo	209
8. Iniciativas institucionales	216
8.1. El Comité de Control y Monitoreo Ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud	216
8.2. El Defensor del Pueblo de la Nación y su incidencia en la judicialización del conflicto del Riachuelo	216
9. La judicialización del conflicto por el saneamiento de la CMR	224
9.1. Breve cronología de los episodios más importantes del caso judicial	224
9.2. La CSJN como actor central en el conflicto del Riachuelo	226
9.3. La Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo y la participación ciudadana	234
9.4. El Cuerpo Colegiado	248
9.5. Visibilidad del conflicto en la prensa impresa	261
9.6. El contexto de intervención de la Corte Suprema en el caso del Riachuelo	267
9.7. Conclusiones de la tercera parte	272

CONCLUSIONES GENERALES	279
Responsabilidades ambientales y política ambiental	279
La incidencia de la acción colectiva ambiental en la agenda pública	283
La causa Mendoza como punto de inflexión histórica en las políticas públicas ambientales	286
La dinámica de la participación ciudadana en la Cuenca Matanza-Riachuelo y el proceso de institucionalización ambiental	289
BIBLIOGRAFÍA	299
ANEXOS	321
Anexo I. Entrevistas y consultas a expertos	321
Anexo II. Listado de notas periodísticas recolectadas de los archivos digitales de La Nación y El Clarín donde se menciona el problema ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo	323
Anexo III. Primer fichado de información periodística. Muestra aleatoria de notas periodísticas de problemas socio-ambientales	349
Anexo IV. Identificación de conflictos ecológico-distributivos por el agua en Argentina (2004-2007)	355
Anexo V. Cuestionario para aplicar a organizaciones de la sociedad civil con participación en el conflicto de la Cuenca Matanza-Riachuelo para organizaciones de la sociedad civil	358
Anexo VI. Cuestionario para aplicar a la Defensoría del Pueblo	363

Índice de gráficos y cuadros, figuras y mapas

Gráfico 1. Motivos de las protestas o manifestaciones a lo largo del tiempo en Argentina en 2012	160
Gráfico 2: Estructura del PISA	247
Gráfico 3: circulación diaria neta de los 5 diarios de mayor tiraje 2001-2013	263
Gráfico 4: frecuencia de notas periodísticas de El Clarín y La Nación sobre la cuestión ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo (1996-2014)	265
Gráfico 5: frecuencias de notas en las que se alude a acciones ciudadanas en materia ambiental en la CMR	266
Mapa 1: cuencas de la RMBA	162
Mapa 2: Ubicación geográfica de los 14 Partidos que conforman la Cuenca Matanza Riachuelo y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Cuenca Alta (rojo), Media (naranja) y Baja (amarillo)	163
Mapa 3: cuencas que limitan con la CMR	164
Mapa 4. Ubicación geográfica de la zona industrial, cursos de agua y barrios en grave riesgo ambiental	190
Imagen 1: la planta de Siam Di Tella, un ícono de la industria nacional, durante el proceso de remodelación	176
Imagen 2: Monigotes en forma de pescados en el agua contaminada del Riachuelo	198
Imagen 3: Inauguración el monumento al "Triunvirato de la Contaminación", integrado por Cristina Fernández de Kirchner; Mauricio Macri; y Daniel Scioli	199
Imagen 4: activistas protegidos por trajes especiales bloquean un caño que despide de efluentes contaminantes en Avellaneda	200
Imagen 5: El Riachuelo teñido de verde por el artista plástico Nicolás García Urriburu en una protesta ambiental de Greenpeace	201
Recuadro 1: participación ciudadana en materia ambiental e institucionalización de la cuestión ambiental en la Cuenca Matanza-Riachuelo	156
Recuadro 2: Sentencia de la CSJN del 8 de julio de 2008	233

AGRADECIMIENTOS

Mi primer agradecimiento es para la Directora de esta Tesis: Griselda Capaldo, por su apoyo e inspiración de su ejemplo de trayectoria consecuente con la investigación.

Agradezco especialmente a Marta Andrich, quien fue la primera Directora del proyecto, por su rigor metodológico y dirección del equipo de investigación asociado al Seminario Permanente “Derecho, Naturaleza y Política en el Debate contemporáneo”, en continuidad con varios proyectos UBACYT previos, cuyos miembros fundadores son el Doctor Eduardo Pigretti, la Dra. María Victoria Zarabozo Mila, la Dra. Leila Devia, la Mg. Juliana Zapata Galvis, y el autor de esta tesis.

A mis compañeros de equipo UBACYT dirigidos por Griselda Capaldo, fundamentalmente a Clara Minaverry, por su ardua labor de investigación en el área del derecho ambiental, sin descuidar por ello su fuerte compromiso ético con las problemáticas socioambientales, lo cual constituyó un factor muy positivo en el proceso de elaboración de este trabajo.

Agradezco las valiosas sugerencias a: Daniel Ryan; Andrés Nápoli, Ana María Jaime, Javier García Espil y Javier Echaide.

A María Luisa Royano porque su apoyo en el proceso de consulta bibliográfica ha sido de gran importancia.

A mis compañeros del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Gioja” de la Facultad de Derecho de la UBA.

A Marta Biagi, por su colaboración en aspectos metodológicos de la tesis en el ínterin de mis actividades docentes en la Facultad de Derecho de la UBA, y de otras universidades.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana y el proceso de institucionalización del paradigma ambiental en la gestión del agua

El agua es un elemento esencial para el funcionamiento de los ecosistemas, proveedores de bienes y servicios que han sido fundamentales para el desarrollo de la civilización humana. También ha estado presente en todos los aspectos de la civilización: ha sido un elemento fundamental para el desarrollo de la agricultura, la industria, la alimentación, la salud y la higiene. El agua también integra importantes valores culturales, religiosos, hedónicos y las diversas naciones han establecido normas, códigos y formas de gestión de las aguas².

Sin embargo, sólo desde de la segunda mitad del s. XX se percibe la existencia de una crisis global de escasez del agua dulce. Esa idea está asociada al surgimiento del paradigma ambiental, que trae una serie de novedades: se reconoce a la naturaleza como sujeto, definida como un bien colectivo, que es escaso y vulnerable y, en consecuencia, se dispone a limitar los derechos individuales; parte de lo colectivo y no de lo individual; confiere preeminencia a la acción colectiva; se incorporan los deberes hacia las generaciones futuras; se basa en una idea sistémica de causalidad y requiere adoptar un enfoque holístico³.

En este trabajo nos hemos propuesto analizar un aspecto específico del paradigma ambiental emergente: el vínculo entre participación ciudadana y el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental en Argentina, específicamente asociada a la gestión del agua.

Nos hemos centrado en el análisis de la participación ciudadana por dos motivos relacionados: porque, bajo el paradigma ambiental, el agua se encuentra incluida como un factor crucial de la gestión ambiental. A su vez,

² Por tal motivo, se considera que “el agua es probablemente el único recurso natural que se halla presente en todos los aspectos de la civilización humana”. OMS. *Agua y Diversidad Cultural, Declaración de la Conferencia Ministerial, 3er Foro Mundial del Agua*, 22 de marzo de 2003. Disponible en: http://www.who.int/water_sanitation_health/waterculturesp.pdf, fecha de captura: 25/03/2013.

³ Lorenzetti, Ricardo Luis. *Teoría del Derecho Ambiental*. Ed. La Ley, Buenos Aires, 2010, pp 3-17. Vid Leff, Enrique. *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI editores, México DF, 2010, p. 69.

porque constituye una dimensión fundamental para comprender los aspectos sociales y políticos de la gestión del agua, y la dinámica de los conflictos ambientales.

Según una amplia bibliografía, la participación ciudadana constituye uno de los motores en el proceso de institucionalización ambiental. Así se sostiene que, en Argentina, las cuestiones ambientales han pasado a integrar la agenda política, no desde la política pública, sino a partir de la acción y movilización de ciudadanos que actuaron individual o colectivamente⁴.

A partir de esta focalización temática de nuestro objeto de estudio hemos formulado las siguientes preguntas: ¿Cuál es el impacto jurídico-institucional de la participación ciudadana en materia ambiental en la agenda política en Argentina? ¿Qué consecuencias ha traído la progresión de la institucionalización del paradigma ambiental para el ejercicio de la ciudadanía?

Por otro lado, luego de delimitar temporalmente este trabajo, a partir de la introducción del paradigma ambiental en el artículo 41 de la Constitución Nacional, nos preguntamos: ¿La participación ciudadana en materia ambiental

⁴ Merlinsky, Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El Conflicto del Riachuelo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2013, p. 36. A diferencia de Argentina, en Brasil y México las políticas ambientales tuvieron un gran impulso desde el Estado. En el caso de Brasil se dieron dos hitos de gran importancia en el proceso de institucionalización ambiental: la sanción de la Ley 6938 que crea una Política Nacional de Medio Ambiente y contribuye a la creación de un sistema nacional de medio ambiente y, sobre todo, la Conferencia sobre el Medio Ambiente de la ONU en Río de Janeiro en 1992. Se destacan dos aspectos claves de la Conferencia respecto de la posterior proceso de institucionalidad ambiental: a) para ese evento se constituyen muchas ONGS ambientales, muchas de las cuales organizan una reunión paralela de ONGS y asociaciones populares y b) el compromiso de los gobiernos signatarios con la Agenda 21 y su posterior repercusión en los niveles federal, estadual y municipal, que proceden a la creación un proceso de Agenda 21 brasilera, convocando a especialistas, ONGS y otras entidades para la elaboración colectiva. Leite Lopes, José S. *Sobre Processos de Ambientalização dos Conflitos e Sobre Dilemas da Participação*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, año 12, Nº 25, (pp. 31-64), jan./jun. 2006, pp. 38-41. En el caso mexicano, el Estado incorporó a su agenda los temas ambientales, por un lado, para crear un marco jurídico ambiental propicio para la suscripción a los acuerdos internacionales, como el tratado de Libre Comercio de América del Norte o el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico. Por otro lado, para responder a la preocupación ciudadana por diversos eventos atribuibles al deterioro ambiental. En este sentido, cabe tener en cuenta que, a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, la opinión pública quedó consternada por varios eventos ocurridos en la Ciudad de México relacionados a la contaminación del aire, como por ejemplo la muerte repentina de millares de pájaros o el visible aumento de afecciones a la salud vinculadas al grave daño ambiental. Guevara Sanginés, Alejandro. "Política Ambiental en México: Génesis, Desarrollo y Perspectivas". *Revista ICE*. México, Marzo-Abril 2005, Nº 821, pp. 163-164.

en Argentina constituye un precedente en la introducción del paradigma ambiental en la Constitución Nacional? ¿Cuáles son esos precedentes y cómo incidieron en la agenda política?

Finalmente, para analizar los efectos de la participación ciudadana en materia ambiental en la progresión de la institucionalización jurídica del paradigma ambiental, hemos tomado como caso de análisis el conflicto del Riachuelo, el cual constituye un punto de inflexión en la historia de la política ambiental en Argentina.

Nuestras preguntas centrales respecto del estudio de caso del mencionado conflicto son: ¿Cómo es la relación entre la participación ciudadana y las instituciones estatales en el conflicto por el saneamiento y recomposición de la Cuenca Matanza Riachuelo? ¿Cuál ha sido el impacto de esa relación en el proceso de institucionalización ambiental?

El mencionado conflicto, para el caso que nos ocupa, reviste una serie de características particularmente interesantes. La declaración de competencia originaria de la CSJN, el 20 de junio de 2006 en el caso Mendoza, abre un proceso ambiental expedito y atípico que, además de agilizar el trámite judicial, viene a suplir la carencia de política pública ambiental por parte de los otros poderes. En las distintas etapas de ese proceso ambiental colectivo hasta el fallo de 8 de julio de 2008 se introducen una serie de novedades, que convierten al caso en paradigmático:

- a) Por primera vez se convocan a audiencias públicas para que los demandados (44 empresas, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires) informen oralmente y públicamente al Alto Tribunal sobre lo requerido en el decisorio. Con esa finalidad la Corte adopta un Reglamento de Audiencias Públicas⁵.
- b) El proceso de ejecución de la sentencia, a través de una política tutelada, dio origen a una situación absolutamente novedosa. El Supremo Tribunal ideó un esquema de control sustentado en la

⁵ Capaldo, Griselda. "Gobernabilidad Ambiental y Eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable". *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and Sustainable Management of Water*, pp. 165-191, Ed. Mnemosyne, Buenos Aires, 2011, p. 36.

creación de una microinstitucionalidad⁶ que tiene como principales actores: la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), la cual tiene a su cargo la obligación de cumplir los mandatos de la sentencia; el Juez Federal de Quilmes, que tiene a su cargo la ejecución de la sentencia y el Cuerpo Colegiado, con la finalidad de controlar el cumplimiento ejecución de la sentencia.

- c) La creación de la ACUMAR (Ley 26168), como ente de derecho público inter-jurisdiccional con amplias competencias y facultades en todas las actividades con incidencia ambiental en la Cuenca, constituyó un avance respecto de las múltiples fragmentaciones institucionales y superposición de responsabilidades que caracterizaba la gestión de la Cuenca durante las décadas anteriores y que impedían la adopción de medidas integrales.
- d) Por primera vez en la historia judicial argentina se adopta la estrategia de designar un juez encargado de la ejecución de la Sentencia. Esa tarea recae en el Juzgado Federal de Quilmes para que en él se concentren todas actividades relacionadas con la ejecución del fallo (del 8 de julio de 2008) y todos los casos futuros relativos a la Cuenca⁷.
- e) Son admitidos como terceros en la causa el Defensor del Pueblo de la Nación, y un grupo de ONGS – que ya venían participando del conflicto – otorgándoles legitimidad procesal (en virtud de lo normado en los arts. 86 CN, 30, 31 y 32 de la Ley 25675). Luego del fallo del 8 de julio de 2008, se crea un Cuerpo Colegiado integrado por los mencionados actores con las funciones de: representar el interés público en la ejecución de la sentencia; controlar el cumplimiento de los objetivos, obligaciones y metas dispuestos por la CSJN; promover y fortalecer la participación ciudadana⁸.
- f) Se delega en la Auditoría General de la Nación (AGN) el control de la asignación de fondos y ejecución presupuestaria.
- g) Se incluyó en el sistema de monitoreo a un cuerpo de peritos de la

⁶ Lorenzetti, Ricardo Luis. *Teoría del Derecho Ambiental*. Op. cit., pp. 152-153.

⁷ Capaldo, Griselda. "Gobernabilidad Ambiental y Eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable". Op. cit., p. 37.

⁸ CSJN. M. 1569. Sentencia del 08/07/2015, Considerando 19.

UBA para que analicen la factibilidad del Plan de Saneamiento del Riachuelo presentado por la SAyDS en representación por los Estados demandados.

- h) La producción de documentos de prueba exigidos por la CSJN consolidaron un corpus de información sobre la situación de la Cuenca nunca antes accesible, los cuales fueron objeto de deliberación.

En virtud de sus particularidades, el estudio de caso se presentaba como método propicio para desbrozar la relación entre nuestras principales categorías de análisis: la participación ciudadana y el proceso de institucionalización jurídica del paradigma ambiental.

El conflicto del Riachuelo ha sido considerado un “caso testigo” de creación de institucionalidad ambiental⁹; de información pública ambiental; de implementación de un modelo participativo para el seguimiento del caso; de implementación de un sistema de controles cruzados en el que intervienen varios actores en aras de la creación de una gestión ambiental que tiene por objeto, según el mandato de la CSJN, la restitución de los ecosistemas dañados a su situación original y, en caso que esto no sea posible, su reparación, lo que reclama una consideración de los derechos ambientales equivalente con los derechos humanos.

La judicialización del asunto de la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) es un caso paradigmático en el proceso de institucionalización ambiental debido a varios aspectos relevantes:

- a) es un caso bisagra de las políticas públicas ambientales que atravesó por varias etapas de la institucionalización: pasó de ser mero problema ambiental a integrar la agenda política y, finalmente, se transformó en una cuestión de política pública¹⁰;

⁹ El caso del Riachuelo es considerado un “caso testigo” de las políticas públicas ambientales en el que se puede observar cómo de ser un problema ambiental pasó a integrar la agenda política y, finalmente, se transformó en una cuestión de política pública. Merlisky, Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El caso del Riachuelo*. Op. cit., p. 37. A su vez, es considerado un modelo en lo que respecta a la acción de los sectores público, privado y de la sociedad civil, de información pública y participación ciudadana en materia ambiental. Nápoli, Andrés. “Una Política de Estado para el Riachuelo”. *Informe Ambiental Anual 2009*. FARN, Buenos Aires, 2009, p. 175.

¹⁰ Merlisky, Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El caso del Riachuelo*. Op. cit, p. 37.

b) la contaminación de la CMR constituye el principal problema ambiental urbano del país, que tiene como una de sus causas más relevantes una gestión caracterizada por múltiples fragmentaciones: la fragmentación normativa; la fragmentación de las autoridades de control; de las políticas de agua; falta de coordinación inter-jurisdiccional, superposición de competencias¹¹. Si bien el manejo fragmentado del agua y la superposición de competencias son denominadores comunes que afectan a las cuencas hidrográficas, el caso en cuestión ha sido considerado el caso paradigmático de este tipo de gestión¹². En este sentido, la gestión de la política ambiental en la CMR se presenta como un caso de laboratorio para evaluar la progresión hacia una gestión integrada del agua;

c) el actor central del conflicto del Riachuelo es la CSJN al declarar su competencia en el “caso Mendoza”, que es el referente de mayor relevancia en la historia nacional con respecto a las causas colectivas ambientales¹³;

d) el proceso de judicialización del conflicto del Riachuelo ha resultado muy productivo por sus resultados jurídicos, sociales y de políticas públicas ambientales;

e) el fallo dictado por la CSJN el 8 de julio de 2008 operacionaliza la mayor parte de las variables que componen el marco teórico que da sustento a la Ley General del Ambiente 25675¹⁴.

La judicialización del conflicto por el Riachuelo se da en un contexto de incremento de la conflictividad ambiental en el país. Especialmente relevante ha sido el “conflicto por las pasteras”, en el que emerge el más conocido de los movimientos ambientalistas en Argentina, la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú. Su principal propósito es la defensa del Río Uruguay, cuyas aguas se encuentran amenazadas de ser contaminadas por la instalación de emprendimientos de producción de pasta celulosa en la localidad de Fray Bentos.

¹¹ Capaldo et. al. Op. Cit., p. 2.

¹² Capaldo, Griselda. “Gobernabilidad Ambiental y Eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable”. Op. cit., p. 39.

¹³ Lorenzetti, Ricardo. *Justicia Colectiva*. Rubinzal – Culzoni ed., Buenos Aires, 2010, p. 49.

¹⁴ Capaldo, Griselda. “Gobernabilidad Ambiental y Eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable”. Loc. cit.

Esta creciente conflictividad ambiental vinculada a la gestión del agua ha generado un contexto favorable para la judicialización del conflicto por el saneamiento ambiental del Riachuelo. La situación de deterioro ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, considerada una de las más contaminadas del mundo¹⁵, comenzó a revertirse luego de una demanda judicial interpuesta por vecinos de la zona y receptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). Después de un proceso complejo en el cual se dio amplia participación a la ciudadanía, se alcanzó un fallo histórico que estableció las responsabilidades que competen en la prevención y recomposición del bien colectivo dañado, y ordenó un programa de acciones de cumplimiento obligatorio.

Sin embargo, a siete años del histórico fallo del 8 de julio de 2008, se pone en evidencia la fragilidad de la institucionalidad ambiental en la Cuenca. La dinámica de ejecución de la sentencia se desacelera luego que el Juez Federal de Primera Instancia de Quilmes fuera apartado de la causa Mendoza, por denuncias de corrupción, en noviembre de 2012; la Defensoría del Pueblo de la Nación queda acéfala luego que el último Defensor Adjunto, Anselmo Sella, finalizara su mandato en diciembre de 2013. La vacancia del Defensor del Pueblo, en tanto único legitimado activo del caso, afecta el funcionamiento del Cuerpo Colegiado, debilitando el control de ejecución de la sentencia.

A su vez, las ONGS y organizaciones de la sociedad civil, coordinados por la Defensoría del Pueblo de la Nación, han tenido una capacidad limitada de influencia en las decisiones y, por otro lado, aún no se han establecido mecanismos de participación institucionalizada para intervenir en el monitoreo de las políticas ejecutadas por la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

Por otra parte, hemos revisado evidencia empírica que muestra algunas de las dificultades para implementar, en el corto plazo, una política ambiental basada en las responsabilidades de los ciudadanos. En efecto, una investigación sociológica sobre las representaciones sociales del agua en los

¹⁵ Blacksmith Institute y Green Cross Switzerland. *The World Worst: the Top Ten Toxic Threats*. Zurich, Suiza, 2013, pp. 17-18; Blacksmith Institute. *Annual Report*. (En línea), disponible en: [http://www.blacksmithinstitute.org/files/FileUpload/files/Annual%20Reports/BI AnnualReport2013.pdf](http://www.blacksmithinstitute.org/files/FileUpload/files/Annual%20Reports/BI%20AnnualReport2013.pdf) (fecha de consulta: 22/07/2013).

habitantes urbanos en Argentina¹⁶ demuestra la débil presencia de ciudadanía ecológica¹⁷ en algunas de sus dimensiones fundamentales.

Objetivos, hipótesis y metodología

Este trabajo se propone como objetivos generales:

A) Evaluar el impacto jurídico-institucional de la participación ciudadana en materia ambiental a partir de la introducción del paradigma ambiental en la CN en la agenda política y

B) Analizar la incidencia de la participación ciudadana en el proceso de institucionalización jurídica del paradigma ambiental a la gestión del agua en la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Asimismo, hemos planteado como objetivos secundarios:

A) Analizar la incidencia de precedentes de participación ciudadana en materia ambiental en la introducción del paradigma ambiental en la CN,

B) Identificar esos precedentes y su impacto en la agenda política en Argentina y

D) Evaluar la compatibilidad de implementar una política ambiental basada en el modelo de la ciudadanía ecológica.

Nuestra hipótesis primaria es que la participación ciudadana incidió en la incorporación de las cuestiones ambientales en la agenda pública en Argentina, constituyéndose en un factor operativo en el proceso de institucionalización jurídica del paradigma ambiental.

A su vez, la especificidad del caso de estudio del conflicto del Riachuelo nos ha llevado a plantear una segunda hipótesis primaria: a partir de la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación y de la declaración de

¹⁶ Biagi, Marta y Ferro, Mariano. *Ecological Citizenship and Social Representation of Water: Case Study in Two Argentine Cities*. [En línea]. SAGE OPEN, 2011, disponible en: <http://sgo.sagepub.com/content/early/2011/08/09/2158244011417897.full.pdf+html>

¹⁷ Tomamos la noción de ciudadano ecológico de Andrew Dobson, basada a su vez en el Informe de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocido como Informe Brundtland, como "aquellos ciudadanos que procuran asegurarse que su huella ecológica no comprometa o anule la capacidad de otros en generaciones presentes o futuras de perseguir opciones importantes para ellos". Dobson, Andrew. *Ciudadanía y Medio Ambiente*. Prometeus, Torre de Claramut, 2010, p. 158.

competencia de la CSJN en la causa Mendoza se creó un proceso de sinergia entre participación ciudadana e instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización ambiental.

Hemos planteado como hipótesis secundaria de carácter programático que: la evidencia empírica demuestra una débil existencia de ciudadanos ecológicos en algunas de sus dimensiones fundamentales, por lo tanto, no es viable implementar, en el corto plazo, una política ambiental basada en el modelo teórico de la ciudadanía ecológica.

En este trabajo adoptamos un doble diseño bibliográfico-documental y de campo. Respecto de la fase documental se ha recurrido alternativamente a la utilización de diferentes fuentes de datos primarios y secundarios. Para analizar la incidencia de antecedentes de participación ciudadana en la constitucionalización de la cuestión ambiental hemos examinado el Diario de Sesiones de Discusión del artículo 41 de la Convención Nacional Constituyente de 1994.

Las unidades de análisis son los procesos de institucionalización jurídica del paradigma ambiental, de los mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental en general y en la gestión del agua en particular.

La metodología utilizada es cualitativa¹⁸, aunque en algunas ocasiones recurrimos al análisis cuantitativo. Los métodos aplicados son principalmente: la hermenéutica y método de caso de Yin¹⁹, que hemos combinado con el método narrativo de tópico²⁰. Justificamos el análisis hermenéutico sobre la

¹⁸ Sautu, Ruth et. al. diferencian entre métodos y metodología, mientras los métodos constituyen una serie de pasos que se sigue el investigador en el proceso de contribuir al conocimiento la metodología trata de la lógica interna de la investigación. Op. cit. p. 38.

¹⁹ Según Yin, el estudio de caso es “una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa, y en él que múltiples fuentes de evidencia son utilizadas”. Yin, Robert. “Investigación sobre Estudio de Casos. Diseño y Métodos”. *Applied Social Research Methods Series*, Vol. 5, SAGE, *International Educational and Professional Publisher*, Thousand Oaks, London, New Delhi, [En línea], disponible en: <http://www.polipub.org/documentos/YIN%20ROBERT%20.pdf>, (consultado el 07/2011), p. 2.

²⁰ Mertens divide a los estudios narrativos en: a) de tópicos (enfocados en una temática, suceso o fenómeno); b) biográficos (de una persona, grupo o comunidad; sin incluir la narración de los participantes “en vivo, ya sea porque fallecieron o no recuerdan a causa de su edad avanzada o enfermedad, o son inaccesibles) y c) autobiográficos (de una persona, grupo o comunidad incluyendo testimonios orales en vivo de los actores participantes). Mertens, Donna. “Research and evaluation”. *Education and Psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods*, SAGE, Thousand Oaks, 2005.

base de que ha sido la tradición hermenéutica la que ha reconocido la complejidad de las condiciones bajo las cuales se despliega la acción social.

Este trabajo, a su vez, se basó en diversas fuentes y técnicas de recolección de datos: se realizaron once entrevistas a diversos líderes de organizaciones comunitarias y ambientalistas locales; funcionarios públicos; miembros de ONGS que trabajan en temas socio-ambientales y académicos. Para el estudio de caso del conflicto del Riachuelo, se recolectaron y procesaron 1102 notas periodísticas de los archivos digitales de los dos medios gráficos de mayor tiraje: El Clarín y La Nación²¹; se consultaron diversas fuentes de información, incluyendo estudios académicos, información estadística, fuentes judiciales, materiales oficiales y públicos (AGN; Defensoría del Pueblo de la Nación; ACUMAR; SAyDS). En los Anexos I y II se detallan todos las notas periodísticas consultadas, el listado de entrevistas y consultas a expertos.

Como técnica de análisis hemos utilizado: a) la hermenéutica de los textos normativos tales como las sesiones de debate de la Convención Nacional Constituyente, transcripciones judiciales y las leyes de presupuestos mínimos ambientales, especialmente las leyes 25675, 25688 y 26168; b) el análisis de documentos públicos y de notas publicadas en medios gráficos de circulación nacional y c) el análisis de contenido de entrevistas a testigos clave.

El recorte temporal de la recopilación de las fuentes de información abarca desde 1994, año en que se introduce el paradigma ambiental en la CN²², hasta el 2014. El asunto del Riachuelo se halla abierto en el momento de la redacción de esta Tesis y se encuentra lejos de su culminación por diversos motivos: la complejidad del proceso judicial, sus consecuencias jurídicas, las acciones a que dio lugar, la complejidad estructural intrínseca – mientras esto se escribe se tramitan más de mil expedientes, de trámite simultáneo, que

²¹ Fueron seleccionados 1102 notas sobre más de 10000 que aparecen en los buscadores de los archivos de ediciones antiguas de La Nación (desde diciembre de 1995) y El Clarín (a partir de agosto de 1997). Respecto del proceso de recolección de las notas cabe aclarar que el archivo de El Clarín tiene la ventaja de permitir abrir las notas en otras ventanas o pestañas y tiene la desventaja que no es posible acceder a todas las notas de forma legible (especialmente en el lapso de 2004 a 2005). Respecto de La Nación como el sistema no deja abrir las notas en otras ventanas el proceso de recopilación es mucho más lento. Sin embargo, hemos accedido a la totalidad de las notas seleccionadas.

²² Cabe tener en cuenta que la cuestión ambiental comienza a ser introducida en las constituciones provinciales desde 1986.

conforman la causa –, las tensiones no resueltas entre los diversos actores partícipes de la gobernanza de la Cuenca.

El objetivo de evaluar la viabilidad de implementar una política ambiental sustentada sobre las responsabilidades ambientales de los ciudadanos tiene su punto de partida en la revisión de una amplia bibliografía en el área de las políticas públicas ambientales, la teoría política ambiental y el derecho ambiental, donde se sugiere que la participación e involucramiento en actividades de cuidado del medio ambiente constituye una dimensión necesaria para evitar la degradación ambiental²³.

Desde el Derecho, los deberes ambientales y el fomento de la participación en materia ambiental son prescriptos por la normativa ambiental desde el art. 41 de la CN, que impone el deber de preservar el medio ambiente, lo cual habilita a todos los medios jurídicos y materiales necesarios para accionar en la defensa del medio ambiente²⁴.

²³ Vid: Dobson, Andrew. *Ciudadanía y Medio Ambiente*. Op. cit.; Dean, Hartley. *Green citizenship*. [En línea], disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000353> (Consulta: 07/06/2009); Aledo, Antonio y Domínguez, Andrés. "Teoría para una Sociología Ambiental". En: Aledo, A. y Domínguez J. A. (comps.) *Arqueología de la sociología ambiental*, Grupo Editorial Granada, 2001. pp. 26-64; Melo-Escrihuela, Carmen. *Promoting Ecological Citizenship: Rights, Duties and Political Agency*. [En línea], ACME Editorial Collective, 2008, disponible en: <http://www.acme-journal.org/vol7/CM-E.pdf>, (Consulta: 11/11/2009); Aceves Lozano, Jorge E. "Ciudadanía ampliada. La emergencia de la ciudadanía cultural y ecológica". *Razón y Palabra*, nro. 5, año 1, diciembre-enero 1996-97, Ciesas, México; Valencia Sáiz, Ángel. "Ciudadanía, Democracia y Ecologismo Político". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nro. 102. Octubre-Diciembre 1998; Wackernagel, M., y Rees, W. *Our ecological footprint: Reducing human impact on the Earth*. New Society Publishers, British Columbia, Canada, 1996; Capaldo, Griselda. "Gobernabilidad Ambiental y Eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable". Op. cit.

²⁴ Valls, Claudia. "Normas aplicables a la Cuenca Matanza-Riachuelo". *Contaminación fluvial. Temas sudamericanos*. Del Castillo, Lilian (comp.), La Ley, Buenos Aires, 2012, 106. Muchas leyes establecen los deberes de los ciudadanos de proteger y velar por el medio ambiente y el fomento de la participación en los procesos de decisión. A modo de ejemplo: Ley 8629, Creación en el ámbito del Departamento General de Irrigación el Programa Ciudadanía del Agua, Poder Legislativo – Mendoza, Boletín Oficial, 8 de enero de 2014, en su Art. 2, establece como objetivos de ese programa: "a) Promover la concientización de ciudadanos responsables a través de la formación en sus deberes y derechos en elación al recurso hídrico; b) Fomentar la participación de la comunidad en la promoción y ejecución de acciones en pos del cuidado del agua; c) Incorporar en el ámbito de la educación formal e informal la "Ciudadanía del Agua" como valor cultural y social, propiciando la conservación, concientización y uso eficiente del recurso hídrico; d) Incentivar el compromiso de los jóvenes de Mendoza en la promoción y ejecución de actividades que pongan en valor la importancia del cuidado y buen uso del recurso hídrico; reconociendo a éstos como actores determinantes en la valorización permanente de la cultura del agua como elemento irrenunciable de identidad provincial, y e) Generar acciones de comunicación que contribuyan a afianzar los valores subyacentes al presente programa". Otro ejemplo de norma que sanciona sobre los deberes ambientales es la Ley 11723 de la Provincia de Buenos Aires, que en su art. 3 que impone a los habitantes de la

Desde la psicología y sociología del medio ambiente se ha resaltado la necesidad de comprender las representaciones sociales y percepciones del medio ambiente, los comportamientos y cambios en los estilos de vida y su afectación o protección de los ecosistemas²⁵. En ese contexto, hemos analizado la teoría sobre la ciudadanía ecológica (CE) de Dobson, publicada desde fines de la década de 1990, como enfoque del campo de la teoría política orientado a comprender la relación entre la ciudadanía y el medio ambiente.

Algunos años más tarde se realizaron una serie de investigaciones que tomaron como marco el enfoque de la CE para analizar los comportamientos, valores y creencias de las personas²⁶. En el ámbito de Sudamérica algunos trabajos pioneros analizaron la CE con las concepciones de ciudadanía y análisis de movimientos ambientalistas regionales²⁷. Un estudio posterior realizó una triangulación entre un estudio cuali-cuantitativo sobre representaciones sociales del agua en los habitantes urbanos en Argentina y el enfoque de la CE²⁸.

En distintos momentos de esta investigación, a su vez, hemos recurrido a bibliotecas especializadas de varias instituciones, algunas de ellas son las bibliotecas de las Facultades de Derecho y de Ciencias Sociales de la UBA, la de la Secretaría de Recursos Hídricos, la Biblioteca de AySA, el INA, la

Provincia de los siguientes deberes: Inciso a): Proteger, conservar y mejorar el medio ambiente y sus elementos constitutivos, efectuando las acciones necesarias a tal fin. Inciso b): Abstenerse de realizar acciones u obras que pudieran tener como consecuencia la degradación del ambiente de la Provincia de Buenos Aires". De esa forma, las responsabilidades ambientales pasan a integrar los deberes cívicos de ciudadanía.

²⁵ Vid: Vlek, Charles. "Essential Psychology for Environmental Policy Making". *International Journal Of Psychology*, 2000, 35 (2); Corral Verdugo, Víctor. *Comportamiento Proambiental. Una introducción al estudio de las conductas protectoras del ambiente*. Resma, S. L., Santa Cruz de Tenerife, España, 2001; Biagi, Marta. "La Representación social del agua en las Culturas Urbanas de la Argentina". Op. cit., pp. 147-164, Ed. Mnemosyne, Buenos Aires, 2011.

²⁶ Vid: Jagers, Sverker y Matti, Simon. "Ecological Citizens: Identifying Values and Beliefs that Support Individual Environmental Responsibility among Swedes". *Sustainability* 2010, 2, 1055-1079; Berglund, Christer y Matti, Simon. *Citizen and Consumer: The Dual Role of Individuals in Environmental Policy*. Working paper 6, 2006, Division of Economics; Division of Political Science, Luleå University of Technology, SE-971 87 Luleå, Sweden, 2006.

²⁷ Vid Ferro, Mariano. "Ciudadanía Ambiental. Algunas experiencias en Latinoamérica". En: Capaldo, Griselda (comp.). *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and Sustainable Management of Water*, pp. 165-191, Mnemosyne, Buenos Aires, 2011; Gudynas, Eduardo. "Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas". *Urgencia y utopía frente a la crisis de civilización Revisión y alternativas*. Javier Reyer Ruiz y Elba Castro Rosales (comp.), Universidad de Guadalajara y Ayuntamiento de Zapopan, Guadalajara, 2009, pp. 58-101.

²⁸ Biagi, Marta y Ferro, Mariano. *Ecological Citizenship and Social Representation of Water: Case Study in Two Argentine Cities*, Op. cit.

Secretaría de Desarrollo Sustentable, la Biblioteca Virtual de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental, la Biblioteca de la Oficina de Naciones Unidas para Argentina y Uruguay y los bancos de datos del MINCYT.

Organización de la Tesis

La Tesis está organizada en tres partes. En la primera analizamos la relación entre el agua y la ciudadanía en el contexto de la crisis global del medio ambiente. En los tres capítulos que la componen desarrollamos el contexto global de la cuestión ambiental (capítulo 1) y tratamos los principales conceptos que integran nuestros objetivos e hipótesis (capítulos 2 y 3).

En la segunda parte revisamos el proceso de institucionalización del paradigma ambiental en la gestión del agua en el contexto internacional. En el capítulo 4 hacemos referencia a una serie de hitos históricos y se analizan definiciones y enfoques. En el capítulo 5 analizamos el contexto nacional de introducción del paradigma ambiental y su relación con las acciones ciudadanas.

En la tercera parte tratamos el conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo focalizando en la relación entre participación ciudadana y proceso de institucionalización jurídica del paradigma ambiental. En el capítulo 6 revisamos el proceso de institucionalización ambiental previo a la judicialización del conflicto. En el capítulo 7 analizamos los precedentes de acciones ciudadanas en la Cuenca, sus características, los actores, su incidencia y los obstáculos a la participación ciudadana. En el capítulo 8 tratamos sobre las iniciativas institucionales con especial énfasis en el Defensor del Pueblo Nacional. En el noveno y último capítulo examinamos el carácter disruptivo del caso judicial, el rol de la CSJN en el conflicto ambiental y el proceso de institucionalización del paradigma ambiental en la Cuenca. En el final del capítulo efectuamos un estudio de la visibilidad en los medios gráficos, basado en la recopilación de 1102 notas recolectadas. Esta última sección tiene como objetivo avanzar en el análisis relacional de la participación ciudadana en el proceso de institucionalización del paradigma ambiental.

En las conclusiones de este trabajo se realiza una reelaboración y reconstrucción de los capítulos siguiendo como eje las preguntas e hipótesis planteadas en la introducción.

PRIMERA PARTE: AGUA Y CIUDADANÍA EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS GLOBAL DEL MEDIO AMBIENTE

1. La globalización y sus consecuencias ambientales

“Dios ha hecho la naturaleza; el hombre, el desierto”.

Baas Bencking²⁹,

En la primera parte de este trabajo, revisamos una serie de categorías analíticas relacionadas e interdependientes con el objetivo de analizar la especificidad del vínculo entre participación ciudadana e institucionalización del paradigma ambiental, en particular, de la gestión integrada de los recursos hídricos. En primer lugar, revisamos el concepto de globalización porque se presenta como el punto de partida para el análisis de los problemas ambientales en términos generales. En segundo lugar, tratamos los principales supuestos del paradigma ambiental, que engloba una serie de principios, creencias y valores que tienen su origen de la percepción global de una crisis ambiental. A continuación, examinamos las consecuencias del paradigma ambiental para la ciudadanía como ejercicio, tanto desde el punto de vista teórico como empírico. Abordamos el concepto de “gobernanza del agua”, un concepto ampliamente utilizado por los organismos internacionales y en la literatura de los estudios ambientales en general. Indagamos, asimismo, en las relaciones entre el agua y ciudadanía y el concepto de institucionalización del medio ambiente. Finalmente, tratamos la perspectiva socio-jurídica del agua en el ámbito internacional y en el nacional.

1.1. La globalización

El proceso que se conoce como globalización alude a una serie de transformaciones ocurridas desde la década de 1960 y en los primeros años

²⁹ Baas Bencking, citado por Huizinga, Johan. *Los albores de la paz. Estudio de las posibilidades para el restablecimiento de nuestra civilización*, Barcelona, 1946, citado por Roberto Brie. “Contaminación y Calidad de Vida”. *La Contaminación Ambiental*. Oikos, Buenos Aires, 1979, p. 148.

del siglo XXI, que fueron posibles gracias a una serie de avances de la ciencia y la tecnología, sobre todo los referidos a las tecnologías de la información y los transportes permitiendo una mayor intensificación de los vínculos económicos, sociales y culturales entre los diferentes países, regiones y continentes.

El antecedente de la palabra globalización proviene del término “aldea global” utilizado por el escritor canadiense Marshall McLuhan a principios de la década de 1960 para referir al fenómeno de interrelación de los habitantes del planeta, por el cual, la población mundial forma una sola comunidad. Todas las novedades, incluidos los valores, las ideas y los adelantos científicos y culturales, trascienden las fronteras a través de los medios de comunicación, los libros, la música y el cine.

En las teorías de McLuhan, la “aldea global” es originada por la ampliación de los sentidos del hombre vía los medios de comunicación. En este sentido, los avances en las tecnologías de la comunicación y su masificación construyen un espacio simbólico donde se reconstruye y destruye los procesos de la vida cotidiana³⁰.

Los estudios de McLuhan han aportado una teoría empírica e intuitiva sobre la base material de la cultura y la comunicación contemporánea. Sin embargo, no penetra en la complejidad de los contenidos culturales de la aldea planetaria³¹.

Eso se debe a que el concepto de McLuhan de “aldea global” permite ubicarnos en el plano de la comprensión física de los sistemas de comunicación, pero al no penetrar en la dinámica de los contenidos de la cultura deja un vacío teórico para comprender los alcances y consecuencia de la globalización. Para ello, su teoría físico-material de la cultura se debe

³⁰ Cf. De Kerckhove, Derrick. *La piel de la cultura. Investigando la nueva realidad electrónica*. Ed. Gedisa. Barcelona, 1999, pp. 29-34.

³¹ Uno de los principales discípulos de McLuhan como Derrick De Kerckhove, al analizar los efectos de las nuevas tecnologías electrónicas, los cuales “impusieron un tipo de hegemonía sobre la cultura, las modas y las actitudes comerciales...” (P: 158) no llegan a transformar los contenidos axiales de la cultura, sino sólo su apariencia. Como ejemplo, se refiere al caso japonés en donde se adoptó una estrategia de transformación que culturalmente es “opuesta a una mutación, porque los elementos centrales de la cultura no resultan afectados. Se trata de una muda de piel. Los japoneses se ponen encima la tecnología como si se tratara de una nueva vestimenta. En vez de permitirse ser desbordados por ella (el *síndrome de Godzilla*), los japoneses encuentran más fácil vestirse con sus coches...”. Op. Cit., p. 191.

acompañar de una teoría jurídica, de la sociedad, la política, la economía, para poder entender la concretización de las transformaciones tecnológico-sociales dentro de los intereses históricos de la dinámica del poder, la acumulación del capital.

El concepto de “modo de desarrollo” de Manuel Castells es esclarecedor para contextualizar el llamado proceso de globalización dentro de un “proceso fundamental de reestructuración del sistema capitalista”³² en el cual emerge en las décadas del 1970 y 1980 un nuevo tipo de capitalismo denominado “global informacional”. Los modos de desarrollo son “dispositivos tecnológicos mediante los cuales el trabajo actúa sobre la materia para generar el producto determinando, en definitiva, la cuantía y calidad del excedente”³³. A su vez, cada modo de desarrollo se define por un elemento axial para la productividad en el proceso de producción. El sociólogo español identifica tres diferentes modos de desarrollo en la historia como se consignan a continuación. El primero de ellos es el *modo de desarrollo agrario*, cuya fuente principal de excedente reside en el incremento cuantitativo de mano de obra y recursos naturales en el proceso de producción. El segundo es el *modo de desarrollo industrial*, caracterizado por la introducción de nuevas fuentes de energía como la principal fuente de productividad, así como la capacidad de descentralizar su uso durante la producción y los procesos de circulación. Finalmente, el *modo de desarrollo informacional*, cuya fuente de productividad fundamental estriba en la tecnología de la generación del conocimiento, el procesamiento de la información y la comunicación³⁴.

En todos los modos de desarrollo, el conocimiento y la información son elementos necesarios, imprescindibles, sin los cuales no podrían desarrollarse los procesos de producción. El carácter distintivo del modo de desarrollo informacional es “la acción del conocimiento sobre sí mismo como principal fuente de productividad”³⁵.

El modo de desarrollo informacional reestructura el modo capitalista de producción en la segunda mitad del s. XX por la revolución en la tecnología de

³² Castells, Manuel. *La sociedad de la información*. Vol. I. Ed. Alianza. Madrid, 1989, p. 39.

³³ Idem, p. 39.

³⁴ Op. Cit., pp. 42-43.

³⁵ Op. Cit., p. 43.

la información y transforma las principales categorías analíticas de las ciencias sociales como sociedad, estado, identidad, ciudadanía.

1.2. La globalización del medio ambiente

Los efectos del proceso de globalización en su fase “informativa” se extienden a todas las instituciones, sean éstas económicas, culturales, sociales y generan el incremento de la afectación antropogénica al ecosistema global.

Desde la década de 1960 se habían descubierto una serie de hallazgos que comprobaban la existencia que los niveles de contaminación afectaban zonas prístinas en lugares remotos del planeta como el Continente Antártico. En 1992, en la Cumbre sobre Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro se cristalizó y precisó políticamente la crisis ecológica global en la fórmula de la necesidad y exigencia de un *desarrollo sustentable*. Sin embargo, en la conferencia posterior celebrada en Nueva York en el verano de 1997 se sobresaltó la falta de efectos concretos de esas cumbres para detener el proceso de degradación del ecosistema global. Desde entonces, el discurso de defensa del medio ambiente se convirtió en recurso retórico políticamente correcto para los gobernantes e incorporado a las plataformas de partidos de diversa extracción, como herramienta para negociar o para esgrimir en la arena de la lucha política para desacreditar la conducta de otros actores sociales de prácticamente todo el mundo y en casi todos los ámbitos de la sociedad (el imperialismo, el consumismo, el hombre en general – en el caso de los noticieros o muchos documentales –). Este tipo de discurso es un elemento propio de la globalización ecológica.

La globalización ecológica se encuentra en estrecha relación con la dinámica de la economía global. Ésta no es una *economía planetaria*, sino una *economía segmentada*³⁶ en la que su estructura global caracterizada por “su interdependencia, su asimetría, su regionalización; la creciente diversificación dentro de cada región, su inclusividad selectiva, segmentación excluyente y

³⁶ Castells, Manuel. Op. Cit., p. 129. Economía segmentada significa que, “mientras que sus efectos alcanzan a todo el planeta, su operación y estructura reales atañen sólo a segmentos de las estructuras económicas, los países y las regiones, en proporciones que varían según la posición particular de un país o región en la división internacional del trabajo”. Idem, p. 130.

como resultado de todos estos rasgos: una geometría extraordinariamente variable que tiende a disolver la geografía económica histórica”³⁷.

La globalización económica, si bien implica la extensión de los problemas ambientales por todo el planeta, – favorecida por la dispersión geográfica del aparato productivo y el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información que permiten la conexión de las diferentes fases productivas – cabe diferenciar distintas formas del daño ecológico y la forma diferencial que afecta a las regiones o localidades. Se ha señalado, entre las más significativas a tener en cuenta:

a) La exportación de la contaminación desde los países o zonas productoras que, a su vez, puede darse por medios naturales: (vientos, mareas)³⁸ o por medios artificiales (transportando la contaminación en forma de residuos sólidos, basuras radioactivas), lo cual se relaciona con el desarrollo del sistema de transporte moderno que permite el desplazamiento de la contaminación desde sus focos de origen hasta vertederos muy alejados geográficamente. Una de las causas de este tipo de *exportación* es la fuerte presión ejercida por los movimientos ecologistas de las sociedades avanzadas bajo el slogan *no in my backyard* (NYMBY por sus siglas en inglés), que trajo aparejado efectos que, en muchas ocasiones, los ambientalistas de esas sociedades no pretendían. A su vez, el efecto *no in my backyard* se extiende a los países en desarrollo como *no in my country*³⁹, que incluye, también, la reacción de movimientos ante la exportación de formas de producción contaminantes, como el movimiento ambientalista suscitado en Gualaguaychú por la instalación de plantas productoras de pasta celulosa del otro lado de la orilla del Río Uruguay.

b) Dumping ecológico: es uno de los tipos de *exportación de la contaminación* asociado al traslado de los efectos adversos sobre el medio ambiente de algunas regiones a otras que se registra especialmente desde los países del

³⁷ Idem, p. 133.

³⁸ El caso más notorio de esto seguramente es la contaminación por radioactividad provocada por el desastre de Chernobil que se expandió por extensas zonas geográficas situadas a miles de kilómetros.

³⁹ Aledo, Antonio y Domínguez, J. A. “Teoría para una Sociología Ambiental”, en: *Arqueología de la sociología ambiental*. Grupo Editorial Granada. 2001, pp. 53-57.

Norte hacia países del Sur, debido a que muchos de ellos cuentan con una legislación ambiental – y sociolaboral – más laxa⁴⁰.

c) El subdesarrollo: debido a que la degradación ecológica afecta diferencialmente las regiones geo-económicas en desarrollo y no desarrolladas dependiendo de su estrategia de inclusión a la economía global y de sus deudas externas. En el caso de Latinoamérica, uno de los principales obstáculos para el desarrollo ha sido el irresponsable endeudamiento desde la década de 1970 por dictaduras militares y políticas monetarias basadas en programas económicos de tipo neoliberales. El objetivo estratégico de esos programas era la reestructuración de la economía para hacerlas más competitivas. No obstante, la condición previa para esa competitividad era la modernización tecnológica de sus bases productivas, lo cual requería una ingente inversión pública y privada en el momento preciso en que las políticas de austeridad y recortes del gasto dejaron sin recursos a los gobiernos y empresas latinoamericanas. Este proceso, que al mismo tiempo ha acrecentado la brecha entre los países latinoamericanos respecto de las zonas de las regiones desarrolladas (con la excepción parcial de Brasil), se encuentra asociado a un aumento de la degradación ambiental, lo que se debe a: 1) la exportación de materias primas y de sus recursos naturales como medio de pago de las deudas externas (por ejemplo, maderas, con la consiguiente deforestación de sus bosques y pérdida de la biodiversidad que sostienen); 2) la extensión de los monocultivos que, a la pérdida de biodiversidad que conllevan, hay que sumar la dependencia económica que dicha actividad ocasiona de los mercados internacionales y, 3) las políticas de ajuste promovidas por el Banco Mundial y el FMI y aplicadas por los gobiernos de los países en desarrollo durante la década de 1980 que también tuvieron sus consecuencias negativas sobre el medio ambiente. Por un lado, ocasionaron un descenso en los gastos sociales y, en definitiva, un aumento de la pobreza. Esa situación, como ha sido repetidamente denunciada, fuerza a comportamientos insustentables para sobrevivir. Por otro lado, también se

⁴⁰ Aledo, Antonio y Domínguez, J. A. Op. Cit., p. 57. “Los sectores más afectados por esta relocalización mundial incluyen industrias pesadas, básicas, de transformación y aquellas de alto poder contaminante (siderurgia, construcción naval, petroquímicas, fertilizantes, productos químicos, metalmecánica y textil)” Jiménez Herrero, “Medio ambiente y desarrollo alternativo”. IEPALA. Madrid, 1989, citado por Aledo, Antonio y Domínguez J. A. Op. Cit., p. 58.

redujeron los gastos y los proyectos para la protección y recuperación ambiental.⁴¹ Un caso prototípico es el chileno durante la dictadura de Pinochet donde se permitieron unos costes de mano de obra muy bajos y una carencia absoluta de controles medioambientales. De esa forma se incrementó la competitividad de los productos chilenos en aquellos sectores donde el cumplimiento de las reglamentaciones medioambientales es un importante obstáculo para obtener rápidos beneficios⁴², pero a costa de la degradación ambiental hasta el punto que dejaron de existir en Chile bosques prístinos, que eran abundantes antes de la década de 1970.

d) La globalización de la cooperación internacional del trabajo: estrechamente ligada al punto anterior, la dualidad de la estructura laboral se internacionaliza y los trabajadores no cualificados no sólo reciben un menor salario sino que sufren las peores condiciones ambientales. En efecto, en el marco de la fuerte competencia a escala global y de una creciente desigualdad, la pobreza obliga a comportamientos no sostenibles para lograr sobrevivir, aunque a largo plazo estas prácticas impiden un futuro desarrollo que les permita salir del círculo retroalimentado de pobreza-degradación ambiental en el que se encuentran⁴³.

1.3. Peligros ambientales globales

Ulrich Beck ha desarrollado una tipología que reconoce tres tipos de amenazas globales. Un primer tipo refiere a los peligros técnico-industriales provocados por la riqueza y se incluye el agujero de ozono en las altas capas de la atmósfera, el efecto invernadero, las consecuencias imprevisibles e incalculables de la manipulación genética y de las técnicas de trasplante⁴⁴. Se incluye dentro de esta categoría a la escasez regional de agua potable⁴⁵.

⁴¹ Idem, p. 58.

⁴² Castells, Manuel. Op. Cit., pp. 151-152.

⁴³ Ver: Aledo, Antonio y Domínguez, J. A. Op. Cit., p. 59.

⁴⁴ Beck, Ulrich. Op. Cit., p. 67. Señala Jeremy Rifkin respecto de los riesgos provocados por la *revolución de la biotecnología* "podrían liberarse en el medio ambiente decenas de miles de nuevos virus, bacterias, plantas y animales transgénicos con fines comerciales, de la *biodepuración* a la producción de combustibles alternativos. Pero algunas de estas sueltas podrían sembrar la desolación en la biosfera del planeta y diseminar una contaminación genética desestabilizadora, letal... Los usos militares de la nueva tecnología podrían igualmente tener efectos devastadores sobre la Tierra y sus habitantes. Los agentes de guerra biológica creados mediante ingeniería genética podrían suponer en el siglo XXI una amenaza tan seria a la seguridad mundial como las armas nucleares en la actualidad". Rifkin, Jeremy. *El*

Un segundo tipo de daños que clasifica Beck, en correspondencia con el informe Brundtland⁴⁶, son aquellos motivados por la pobreza. Ejemplos de ello son la tala de bosques tropicales y la exportación de residuos tóxicos (que hemos desarrollado arriba) o el uso de tecnologías obsoletas.

La distinción fundamental entre ambos tipos de riesgos es que mientras que los primeros son derivados de la exteriorización de los costes de producción y se reparten igualitariamente por todo el mundo, en los segundos se trata de *autodaños* de los pobres, que tienen efectos secundarios para los ricos, como la deforestación.

Los riesgos ambientales, asimismo, son padecidos desigualmente según el estrato social. Los sectores más desfavorecidos en términos económicos y educativos son quienes se encuentran, en mayor medida, expuestos al daño ambiental. Muchos habitantes urbanos de bajo nivel de ingreso se ven obligados a vivir en zonas residenciales baratas que se encuentran cerca de los centros de producción industrial con grave contaminación del aire, el suelo y el agua.

Existe, según Beck aún, un tercer tipo de peligro global que se distingue de los anteriores: los peligros de las *armas de destrucción masiva*, cuyo uso no sólo está en manos de los gobiernos o el *establishment* sino que también puede estar en manos de grupos terroristas o de delincuencia organizada. Mientras que los tipos de peligros se encuentran dentro de la normalidad, es decir: de la legalidad, este último tipo de peligros está ligado a la situación excepcional de una guerra⁴⁷.

La globalización ecológica, según Ulrich Beck ha llevado a una “sociedad de riesgo mundial” en la que la “civilización se pone en riesgo a sí misma”⁴⁸.

siglo de la biotecnología. El comercio genético y el nacimiento de un mundo feliz. Ed. Crítica/Marcombo. Barcelona, 1999, p. 20.

⁴⁵ Beck, Ulrich. *La sociedad de riesgo global.* Siglo XXI, Madrid, 2002, p. 54.

⁴⁶ Según el Informe Brundtland “la desigualdad es el principal problema ambiental del planeta; también es el principal problema del desarrollo” *Report of the World Commission on environment and Development. Our Common Future.* 1987, [en línea], disponible en: http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf (consultado el 12/04/2011).

⁴⁷ Idem, pp. 68-69.

⁴⁸ Beck, Ulrich. Op. Cit., p. 65.

Los riesgos ecológicos globales poseen un carácter sistémico porque los cambios que se producen en una parte del planeta pueden afectar a cualquier otro punto del globo, como ocurre con la lluvia ácida y, simultáneamente, podría definirse como acumulativo, pues las actividades anti-ecológicas locales (por ejemplo, la deforestación, la desertización de carácter local o regional, los vertidos de fábricas concretas), van sumándose hasta crear amenazas que afecten a amplias zonas del planeta. Lo que diferencia a la actual crisis ecológica de anteriores procesos de degradación ecológica es su alcance global, ya que afecta o amenaza a todos los países y a todas las clases sociales, aunque los riesgos están socio-estructuralmente distribuidos.

La aparición de una conciencia ambiental global, con base en los fenómenos sociales, económicos y culturales descritos, ha dado lugar a la aparición de numerosos grupos gubernamentales y no gubernamentales internacionales, así como al surgimiento de una opinión pública cada vez más preocupada por la conservación de la naturaleza, más allá de sus eco-regiones. En este sentido, la difusión de los conceptos de “ecosistema” y “biosfera”, que explicitan la interconectividad y el entendimiento de la tierra como un todo, favoreció el desarrollo de una visión holística de la relación entre medio ambiente y sociedad.

2. El paradigma ambiental y la gestión del agua

Ya han pasado 40 años desde que Estados Unidos pusiera a circular, como objetivo mundial, la idea de "desarrollo". Los resultados son pavorosos. Plantas y animales desaparecen para no ser vistos nunca jamás. Y culturas enteras se desvanecen, arrolladas por las tecnologías del progreso. ¿Hay alternativas? Ganadores y perdedores no saben cómo salir de la trampa del "desarrollo".

Wolfgang Sachs⁴⁹

2.1. Consideraciones epistemológicas

La noción de "ambiente" o "medio humano" lleva hacia una perspectiva holística e integradora para captar las complejas relaciones entre el espacio y la sociedad. Según Brie y del Acebo Ibáñez:

"La interrelación entre el espacio y la sociedad genera distintos tipos de ambiente... El hombre, en tanto ser biológico, social y cultural se adapta al ambiente pero también lo domina; dominio que es relativo en virtud de las nuevas condiciones ambientales que él mismo genera, dando lugar así a la necesidad de una nueva adaptación. Se trata de la dialéctica entre *ambiente natural* y *ambiente artificial*"⁵⁰.

En tal sentido debe interpretarse la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972, cuya proclama comienza: "El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea..."⁵¹.

Brailovsky y Foguelman definen el ambiente como resultado de "interacciones entre sistemas ecológicos y socio-económicos, susceptibles de provocar efectos sobre los seres vivos y las actividades humanas"⁵². En estos términos el análisis de las relaciones entre sociedad y naturaleza reviste

⁴⁹ Sachs, Wolfgang. "Arqueología de la idea de desarrollo." *Ixtus*, N° 20, Managua, 1997, p. 21.

⁵⁰ Brie, Roberto y del Acebo Ibáñez, Enrique. *Diccionario de Sociología*. Ed. Claridad, Buenos Aires, 2001, p. 23. El subrayado es del original.

⁵¹ PNUMA. *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Estocolmo, 1972, Proclama 1.

⁵² Brailovsky, Antonio E. y Foguelman, Dina. *Memoria Verde: Historia Ecológica de la Argentina*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1991, p. 17.

características interdisciplinarias que plantean determinadas cuestiones metodológicas y epistemológicas.

De acuerdo a lo anterior, las divisiones tradicionales del derecho son revisadas. Por ejemplo, la introducción de la figura de daño ambiental en la Constitución Nacional reformada en 1994, el cual tiene un fin distinto del daño civil o penal, ya que no procura la indemnización de un daño para el patrimonio particular, sino para el patrimonio colectiva. En este sentido, el paradigma ambiental impone nuevos retos a los juristas y a los planificadores sociales, que deben actuar con el auxilio de las ciencias naturales y de las sociales.

Al mismo tiempo, la crisis del medio ambiente, por su carácter inédito, trae nuevos desafíos teóricos y metodológicos a las ciencias sociales. Respecto de la sociología, la tematización de los problemas ecológicos la tomaron por sorpresa y la desafían a cambiar su perspectiva. La sociología ambiental nace a mediados de la década de 1970 con el propósito de contestar el supuesto durkheimiano que un hecho social sólo puede explicarse a través de otro hecho social⁵³. De esa forma, la competencia de la sociología ya no puede restringirse a una visión intrasocial; el sistema social deber ser estudiado en relación con su entorno⁵⁴.

Se inaugura una etapa en la que lo ambiental no puede reducirse a un problema demográfico, tecnológico, o económico. Se gesta una fuerte demanda de diversos sectores científicos de un abordaje de creciente complejidad, que demanda nuevas formas de colaboración entre las ciencias sociales y naturales. Se proclama entonces la necesidad de una nueva epistemología ambiental con el propósito de deconstruir los paradigmas científicos dominantes propios de la racionalidad moderna occidental⁵⁵.

Sin embargo, se trata de un sistema en construcción. Aún no se ha alcanzado un consenso en torno a la emergencia de un nuevo paradigma consolidado que incluya tanto las ciencias sociales como a las naturales.

⁵³ Leff, Enrique. "Sustentabilidad y racionalidad ambiental: hacia "otro" programa de sociología ambiental". *Revista Mexicana de Sociología*, N° 1, enero-marzo, 2011, (5-46), México, 2011, p. 7.

⁵⁴ Luhmann, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Herder, México, DF, 2006, p. 96.

⁵⁵ Leff, Enrique. "Sustentabilidad y racionalidad ambiental: hacia "otro" programa de sociología ambiental". Loc. Cit.

En esta sección, sin pretensiones de exhaustividad, planteamos que la reflexión sobre los supuestos epistemológicos constituye un aspecto fundamental para avanzar hacia el trabajo inter y transdisciplinario. En esa dirección, revisamos los principales paradigmas de las ciencias sociales y especificamos nuestra perspectiva en relación con los objetos de estudio tratados.

En las ciencias sociales, generalmente, se considera que existen dos metodologías: cualitativas y cuantitativas conformadas, a su vez, por métodos⁵⁶ para la construcción de la evidencia empírica. Ambas metodologías se apoyan en diferentes paradigmas, por lo cual su utilización requiere de la reflexión sobre los fundamentos epistemológicos del conocimiento.

La metodología cuantitativa se presenta vinculada con los paradigmas positivista y post-positivista mientras que la metodología cualitativa se presenta asociada al paradigma constructivista⁵⁷.

Los paradigmas, que constituyen el nivel más general de la teoría, se encuentran integrados por “un conjunto de conceptos teórico-metodológicos que el investigador asume como un sistema de creencias básicas que determinan el modo de orientarse y mirar la realidad”⁵⁸.

Guba y Lincoln, definen a los paradigmas de la investigación como sistemas de creencias básicas que se pueden resumir según las respuestas que proporcionan a tres preguntas fundamentales: la pregunta ontológica, asumiendo que existe un mundo real⁵⁹, ¿Cuál es la forma y la naturaleza de la realidad?, 2) la pregunta epistemológica ¿Cómo se relaciona el sujeto conocido

⁵⁶ Cabe diferenciar las nociones de metodología y de métodos. Mientras que la metodología trata de la lógica interna de la investigación, los métodos constituyen una serie de herramientas que el investigador adopta en el proceso de producción de conocimiento. Sautu, Ruth; Boniolo, Paula; Dalle, Pablo; Elbert, Rodolfo. *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. [En línea], CLACSO, Colección Campus Virtual, Buenos Aires, 2005, p. 38, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>, (consultado el 03/2012).

⁵⁷ Idem, p. 40.

⁵⁸ Ibidem, p. 34.

⁵⁹ La no ascunción de existencia de un mundo real es la perspectiva solipsista por la cual se afirma que sólo poseemos, como verdad, nuestras sensaciones.

con el cognoscente? y 3) la pregunta metodológica ¿Cómo proceder a encontrar aquello que puede ser conocido?⁶⁰

Según las respuestas a estas preguntas se clasifican los paradigmas metodológicos en el positivismo, el post-positivismo, el paradigma crítico y el constructivismo.

El positivismo, que se caracteriza por a) su ontología realista: existe una realidad “allá afuera” que funciona según leyes naturales; b) esa realidad puede ser conocida objetivamente por un sujeto desde una posición distante no interactiva con el objeto de estudio (dualismo epistemológico) y c) para conocer la realidad se establece una metodología experimental manipulativa, con la elaboración de hipótesis previas, susceptibles de ser contrastadas empíricamente.

El paradigma post-positivista mantiene una ontología realista pero abandona el optimismo de que pueda ser conocida totalmente a causa de las limitaciones de la percepción humana (ontología crítica). Del mismo modo mantiene el dualismo epistemológico, pero la objetividad del sujeto cognoscente es un ideal inalcanzable al que el investigador sólo puede aproximarse. Respecto de la cuestión metodológica, al método experimental se incluye una multiplicidad de perspectivas o triangulación sobre el mismo objeto de estudio⁶¹.

El paradigma crítico comparte con los paradigmas anteriores el presupuesto ontológico realista. Sin embargo, se diferencia del positivismo por su epistemología *transaccional y subjetivista* (inclusiva de valores). La realidad se compone de estructuras que han sido materializadas a través de operaciones ideológicas. El observador forma parte de esa realidad *ideologizada* por lo que no es posible el dualismo epistemológico: los hallazgos siempre estarán *mediados por valores*. Sin embargo, la actividad de investigación permite develar la subyugación oculta en las formas de conocimiento materializadas a través de un proceso histórico. En ese proceso el investigador deviene transformador, está en diálogo con la realidad y adopta

⁶⁰ Guba, Egon y Lincoln, Ivonna. “Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa”. En: Denman, C. y Haro, J. A. (comps.). *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora, 2002, pp. 120-121.

⁶¹ Op. Cit. pp. 124-126.

valores tendientes a su transformación y su metodología es la dialógica participativa o dialéctica,

El constructivismo rompe con el positivismo en sus tres respuestas ante los interrogantes ontológico, epistemológico y metodológico. Respecto del primero de ellos, el paradigma constructivista plantea que la realidad es un proceso de construcciones mentales múltiples, ancladas localmente y, en su forma y contenido, dependen de los individuos y grupos sociales que sostienen esas construcciones. Como la cuestión de la subjetividad del sujeto investigador es ineludible se opta por una epistemología subjetivista y transaccional en coincidencia con el paradigma crítico. Sin embargo, como los “hallazgos” son creados por el investigador, desaparece la distinción convencional entre ontología y epistemología que se mantenía en el realismo crítico. La realidad, desde esta visión es construida intersubjetivamente, y para su conocimiento se recurre a la metodología hermenéutica y dialéctica con el objetivo de “reconstruir las construcciones previas”⁶². De esa forma se llega a una construcción consensuada con mayor grado de sofisticación que las construcciones precedentes⁶³.

Otros autores identifican el paradigma interpretativo o hermenéutico. Irene Vasilachis de Gialdino identifica tres paradigmas en las ciencias sociales: el materialista-histórico y el positivista (consolidados) y el interpretativo (en vías de consolidación)⁶⁴. Tanto constructivistas como interpretativistas coinciden en que la realidad es construida (nivel ontológico). Por lo tanto, en el nivel epistemológico se estudia la realidad desde el punto de vista de las personas y enfatizando los proceso de comprensión. En el nivel metodológico el sujeto investigador debe compenetrarse con el contexto estudiado, “se requiere de la función participativa del intérprete, que no *da* significado a lo observado sino que hace explícita la significación *dada* por los participantes”⁶⁵. En ese sentido la metodología es de tipo interpretativa-participante.

⁶² Op. Cit., p. 130.

⁶³ Idem, p. 128.

⁶⁴ Vasilachis de Gialdino, Irene. “La investigación cualitativa”. En: Vasilachis de Gialdino Irene (coord.). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa, Barcelona, 2009, p. 47.

⁶⁵ Vasilachis de Gialdino, Irene. Op. cit., p. 16.

En este trabajo adoptamos una perspectiva interpretativa en el sentido que asumimos que los problemas ambientales son socialmente construidos a través de un proceso dialógico. La cuestión ambiental ha surgido, como resultado de un proceso histórico de selección de riesgos, cuando determinados actores sociales incorporaron a su discurso la demanda de un ambiente sano.

Se trata de una idea difícil de transmitir en el trabajo inter-disciplinario. Uno de los principales obstáculos para avanzar desde la perspectiva multidisciplinar a la transdisciplinar es el escaso dialogo sobre los supuestos paradigmáticos.

Cabe distinguir multi, inter y transdisciplinariedad. La primera implica la convergencia de dos o más disciplinas de estudio en un proyecto o problema de forma independiente entre ellas. Cuando al esfuerzo de una pluralidad de disciplinas en el estudio de una problemática se le añade la transferencia de sus respectivos métodos, con el fin de lograr una visión integrada de un objeto o conjunto de objetos estudiados, se habla de interdisciplinariedad. La transdisciplinariedad supone un paso más allá en términos de la relación entre disciplinas y objeto de estudio: los investigadores, que representan diversos campos de estudio, trabajan en forma conjunta para desarrollar y utilizar un marco conceptual común en aras de encontrar la solución a un problema⁶⁶. Una característica central de la transdisciplina es el desarrollo de una nueva síntesis conceptual, que a través de la aplicación de ciertos métodos produce nuevas teorías y modelos. Su abordaje implica no sólo conocer **entre** diferentes disciplinas o **a través** de ellas sino conocer **más allá** de esas disciplinas, lo cual supone salirse de la visión científica clásica (desdisciplina)⁶⁷, para llegar a un abordaje holístico por encima de los confines disciplinarios.

En el campo de los estudios ambientales, a menudo, las prácticas científico-académicas se sustentan en supuestos epistemológicos diferentes.

⁶⁶ Ertas, Atila. "Understanding of Transdiscipline and Transdisciplinary Process". *Transdisciplinary Journal of Engineering & Science*. Vol: 1, Nº 1, diciembre de 2010, p. 56.

⁶⁷ Dieleman, Hans. "From Transdisciplinary Theory to Transdisciplinary Practice: Artful Doing in Spaces of Imagination and Experimentation". En: (Basarab Nicolescu y Atila Ertas editores), *Transdisciplinary Theory & Practice*. The ATLAS Publishing, USA, 2013, p. 68.

La base epistemológica realista que las ciencias naturales tienden adoptar para el estudio de las crisis del medio ambiente se encuentra reñida, muchas veces, con el enfoque de tipo constructivista propio de gran parte de la literatura sociológica y antropológica.

La adopción de una perspectiva realista-objetivista, si bien es una postura legítima en el proceso de producción de conocimiento, se presenta problemática en el momento de abordar las soluciones frente a los problemas ambientales. Los grupos sociales no reaccionan de forma homogénea y lineal frente a determinados hallazgos empíricos. Los comportamientos de las personas con el ambiente se encuentran en relación con un conjunto de actitudes, valores, ideas, creencias, representaciones sociales objetivadas en un proceso de construcción histórica. Incluso la aceptación de las ideas y valores favorables al medio ambiente no constituyen un indicador válido de congruencia con los comportamientos⁶⁸. Por el contrario, las interacciones de las personas con el medio ambiente deben ser analizadas en términos de las múltiples dimensiones involucradas, como por ejemplo, de las formas de percepción del riesgo ambiental, lo cual requiere de un eficaz sistema de diagnóstico de las culturas locales⁶⁹.

Por otro lado, esta disparidad de presupuestos epistemológicos en la actividad científica tiene un correlato en la gestión y la política ambiental. La suposición dualista y objetivista propia del positivismo se encuentra asociada con el modelo de tipo lineal entre ciencia y política que ha prevalecido en la modernidad contemporánea. Se supone que la ciencia informa a la política los resultados de su producción científica, la cual se considera que es conocimiento objetivo, válido y fiable. Los gestores y decisores, a su vez, seleccionan las opciones científicas a partir de la evidencia científica. Ese modelo ha sido cuestionado. Un enfoque crítico ha sido llevado a cabo por Funtowicz y Ravetz⁷⁰, que han analizado cómo la presencia de incertidumbre

⁶⁸ Biagi, Marta C. "La Representación social del agua en las Culturas Urbanas de la Argentina". *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*, pp. 147-164, Ed. Mnemosyne, Buenos Aires, 2011, pp. 160-161.

⁶⁹ Biagi, Marta y Ferro, Mariano. Op. cit.

⁷⁰ Funtowicz, Silvio y Strand, Roger. "Science for the Post-Normal Age". *Futures*, septiembre de 1993, pp. 754-755, [en línea], disponible en: http://www.uu.nl/wetfilos/wetfil10/sprekers/Funtowicz_Ravetz_Futures_1993.pdf (consultado el 13/01/2013).

irreductible y complejidad en los asuntos políticos medioambientales y tecnológicos requiere de diseños de interface ciencia-tecnología alternativos.

Estos últimos autores distinguen tres tipos de incertidumbre: 1) la incertidumbre técnica, basada en la medición de umbrales aceptables de fiabilidad, 2) la incertidumbre metodológica asociada a la selección de la metodologías y métodos de investigación y 3) la incertidumbre epistemológica asociada el **qué** puede conocerse y **cómo** llegamos a conocer⁷¹.

Como respuesta al problema de la incertidumbre surgieron modelos alternativos de relación entre ciencia y tecnología. Uno de estos modelos es el de *precaución*, con fundamento en la necesidad de corrección de ciertas imperfecciones en la ciencia, por el cual se introduce un elemento exógeno: el Principio de Precaución para legitimar las decisiones de un modo alternativo al modelo moderno. Si bien no hay una única definición del mencionado principio en la doctrina, es muy utilizada la formulación realizada en el Principio 15 la Declaración de Río de 1992:

“cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”⁷²

Otros modelos agudizaron sus críticas hacia los niveles metodológico y epistemológico. El *modelo marco* parte de la base que la formulación equívoca de un problema de investigación puede llevar a errores que incluyen el uso incorrecto de métodos. De esta forma admite la existencia de ciertos grados de arbitrariedad en las elecciones científicas y, por ende, mal uso político de la ciencia, a lo que se le suma la dificultad de evaluar si se ha hecho o no un mal uso, ya que el juicio es influido por el marco⁷³.

Como alternativa a estas cuestiones, el modelo marco plantea la necesidad de considerar una pluralidad de puntos de vista procedentes de diversos sectores y disciplinas científicas, sobre las diversas etapas de la producción del conocimiento científico y su contexto institucional. Se incluyen

⁷¹ Funtowicz, Silvio y Strand, Roger. “De la demostración experta al diálogo participativo”. *Revista CTS*, N° 8, vol. 3, Abril de 2007, pp. 99-100.

⁷² UN. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente*. Río de Janeiro, 1992, Principio 15.

⁷³ Funtowicz, Silvio y Strand, Roger. Op. cit., p. 105.

también perspectivas de género, culturales, geográficas. Funtowicz y Strand, si bien admiten las ventajas de ese modelo, señalan que no se cuestiona el tipo de conocimiento científico que se encuentra en la base. En respuesta a esta crítica, el *modelo de la demarcación* se centra en la supervisión de los valores inherentes al proceso de creación de asesoramiento científico. Este modelo ha sido criticado desde la filosofía de la ciencia post-empirista, por la imposibilidad de una división total entre los hechos y los valores⁷⁴.

Los mencionados autores afirman que los modelos alternativos descriptos admiten no sólo los errores de la ciencia sino también su incompletitud, mal uso, abuso y arbitrariedad. Sin embargo, todos tienen en común el deseo de mantener el vínculo directo e inmediato entre ciencia (como conocimiento objetivo) y política, el cual no es objeto de cuestionamiento. Todos los modelos alternativos al moderno de tipo lineal, se centran en *las evaluaciones y en la garantizar la calidad*. Ello los lleva a considerar aspectos inherentes a la ciencia de otro exógenos y en distinguir hechos de valores. Sin embargo, tales divisiones encubren:

“... la relevancia de los valores políticos en el espectro de elecciones metodológicas del trabajo científico, así como la relevancia de la información científica para los procesos de gobernanza dirigidos al establecimiento de criterios de relevancia.”⁷⁵

Sobre esta crítica fundamental y en contraposición con los modelos anteriores Funtowicz y Strand esbozan un modelo que denominan de *participación extendida* que tiene como eje el cuestionamiento de la legitimidad de la relación lineal y directa entre ciencia y política. Ese modelo consiste en extender los procesos de revisión y control a todos los grupos interesados a debatir sobre las metodologías y a los científicos a exponer sus valores. En ese modelo los ciudadanos son considerados no sólo como críticos sino también como creadores de conocimiento. Por lo tanto, la justificación de ese modelo viene dada no sólo por demandas de democratización sino como garantía de calidad del proceso⁷⁶.

⁷⁴ Idem, p. 106.

⁷⁵ Idem, p. 108.

⁷⁶ Idem, pp. 105-108.

Estas consideraciones nos llevan a plantear la necesidad de combinar un enfoque integral, basado en el trabajo inter y trans-disciplinario en conjunción con un modelo intersectorial, no sólo público-privado, sino también con la coparticipación de los actores sociales involucrados en los problemas ambientales.

En esa dirección se ha propuesto el concepto de sistema físico-social (FES-sistema) con la inclusión de la coparticipación ciudadana. Se considera que, en virtud de que cada grupo de actores de un determinado FES-sistema puede tener una percepción particular del mismo, la interacción entre ellos constituye un aspecto crucial para llegar a un manejo integrado⁷⁷.

En el caso Mendoza, relativo a la Cuenca Matanza-Riachuelo, como veremos en la tercera parte, el fallo de la CSJN introduce una serie de innovaciones, como los mecanismos participativos, abiertos, con controles cruzados, con fundamento científico interdisciplinario de la sentencia.

2.2. El ecodesarrollo y el desarrollo sustentable

El ecodesarrollo y el desarrollo sustentable ponen en cuestión los modelos de desarrollo vigentes. Ambos conceptos nacen como fruto de una serie de propuestas que intentan compatibilizar un desarrollo que disminuya o elimine la pobreza con la conservación del medio ambiente. Sin embargo, el concepto de ecodesarrollo ha reducido su aceptación por la radicalidad de sus propuestas y su carácter regionalista.

El término *ecodesarrollo* fue utilizado por primera vez en la Conferencia de Estocolmo de 1972. Como paradigma, fue propuesto por Maurice Strong, director ejecutivo del PNUMA, durante la primera reunión del Consejo Administrativo del Programa, celebrada en Ginebra en 1973. Su idea central gira en torno a la necesidad de la reestructuración de la relación entre sociedad y naturaleza en un *juego de suma positiva*, mediante la reorganización de las

⁷⁷ Delgado, Luisa; Marín, Víctor, et. al. "Conceptual models for ecosystem management through the participation of local social actors: the Río Cruces wetland conflict". *Ecology and Society*, N° 1, Vol. 14, 2009. [En línea], disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art50/>, (Consultado el 12/12/2012).

actividades humanas para que sean sinérgicas con los procesos y los servicios de los ecosistemas. Se buscaba de esa manera superar la dicotomía entre el ecocentrismo y el antropocentrismo del modelo tradicional de *economía de frontera*⁷⁸ — cambiado por un modelo de *economía biofísica* termodinámicamente abierta, donde los recursos biofísicos, energéticos, materiales, ciclos de procesamiento biológico — fluyen hacia el ecosistema. Ya no se habla de crecimiento y desarrollo económicos, sino de *crecimiento a escala biofísica*⁷⁹.

Este modelo, para su implementación requiere de estructuras participativas en la planificación y gestión y, la descentralización del poder en materia de capitales, territorio y toma de decisiones, lo cual se apoya en una educación que prepare a los ciudadanos para ello y la igualdad de acceso a los recursos de la sociedad: educación, empleo, cultura. De esta forma, se lograría cambiar el sistema de valores y actitudes frente a la naturaleza.

El concepto de “desarrollo sustentable” es uno de los conceptos más complejos por la enorme cantidad de significados. La ambigüedad con que se maneja el término surge de la diversidad de enfoques (a veces contradictorios) de criterios de desarrollo, con lo cual también resulta difícil su crítica que, a menudo, se centra en uno de los enfoques de desarrollo descuidando el resto⁸⁰.

El desarrollo sustentable fue definido en el Informe Brundtland en 1987, en el estudio titulado *Nuestro Futuro Común* como “aquel desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las

⁷⁸ Término utilizado por primera vez por Kenneth Boulding en 1966. Refiere a un paradigma de desarrollo, prevaleciente hasta la década de 1960, que considera a la naturaleza como una oferta infinita de recursos físicos (materias primas, recursos energéticos, agua, suelo, aire) que pueden ser utilizados para el beneficio humano y, como un sumidero infinito para los subproductos de estos beneficios (polución, degradación ecológica). Pérez Bustamante, Laura. Op. Cit., pp. 89-93.

⁷⁹ Pérez Bustamante, Laura. *Los Derechos de la Sustentabilidad. Desarrollo, Consumo y Ambiente*. Ed. Colihue Universidad. Buenos Aires, 2007, pp. 93-94.

⁸⁰ Giddens resalta el carácter contradictorio de los dos términos básicos, “sostenibilidad” implica continuidad y equilibrio, mientras que “desarrollo” implica dinamismo y cita la exposición de Simon Dresner al respecto: “[El desarrollo sostenible] es un concepto que combina el pesimismo posmoderno sobre la dominación de la naturaleza con el optimismo casi ilustrado sobre la posibilidad de reformar las instituciones humanas”, *The principles of Sustainability*, Londres, Earthscan, 2002, p. 164, Giddens, Anthony. *La política del Cambio Climático*. Alianza, Madrid, 2010, p. 79.

futuras generaciones para satisfacer las propias...”⁸¹. Para los autores del Informe de las UN, el crecimiento económico es imprescindible para erradicar la pobreza, ya que ésta ocasiona comportamientos ambientales insostenibles. El tipo de ciudadanía que se corresponde con esta noción es el de *ciudadanía ambiental* entendida como “reconocimiento de los derechos al ambiente y a la vida... y los deberes ciudadanos frente al ambiente y el desarrollo sustentable, y la participación activa de los ciudadanos en la gestión ambiental...”⁸².

Sin embargo, se ha criticado el Informe Brundtland de apelar a vagas fórmulas de compromiso en su intento de superar los antagonismos vigentes —desarrollo, ambiente, protección ambiental, integración al mercado mundial— sin explicitar formas concretas para lograr ese objetivo. Ello se ve reflejado en la variedad discursiva sobre el desarrollo sostenible, que abarcan desde posiciones neoclásicas, que ven a la naturaleza únicamente en su *función* productiva como *capital natural*, hasta visiones ecocéntricas que resaltan el valor intrínseco de la naturaleza y consideran que todos los seres vivos tienen el mismo derecho a desarrollarse dentro del orden natural⁸³.

2.3. El paradigma ambiental

El conjunto de cambios culturales en la percepción de la naturaleza desde la década de 1960 y los cambios en diversas instituciones sociales, incluyendo los jurídicos, destinadas a incidir en la relación hombre-naturaleza nos permite afirmar que nos encontramos ante la presencia de un nuevo paradigma. Según Lorenzetti, se justifica la referencia a un cambio de paradigma debido a que la crisis del medio ambiente supera el nivel retórico y normativo en cuanto a que lo que está cambiando es el modo de ver los problemas y soluciones proporcionados por nuestra cultura⁸⁴. A su vez, denomina al nuevo paradigma

⁸¹ UN. Informe Brundtland. <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#l>

⁸² Dobson señala la diferencia entre la ciudadanía ambiental y la ecológica: en que la primera se desarrolla en un espacio público restringido dentro de las configuraciones políticas del Estado-nación que expande su discurso y práctica al contexto ambiental. En cambio, en la segunda, se centra en la vida privada, en los deberes en lugar de los derechos y es exclusivamente no territorial. Dobson, Andrew. *Ecological Citizenship*. Oregon, Mar 11, 2004. [En línea]. Disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p87792_index.html (Consulta: 07/09/2009).

⁸³ Pérez Bustamente, Laura. Op. cit., pp. 119-121.

⁸⁴ Lorenzetti, Ricardo Luis. *Teoría del Derecho Ambiental*. Ed. La Ley, Buenos Aires, 2010, p. 2.

de “ambiental”, que se caracteriza por: a) la consideración de la naturaleza como bien escaso y en peligro, que condiciona las posibilidades de desarrollo; b) lo cual da lugar a la consideración de los bienes colectivos, reconoce que éstos son diferentes de los individuales y les otorga preeminencia limitando los derechos del individuo; c) introduce la cuestión de los derechos de las generaciones futuras, d) la cuestión de la conservación de la biodiversidad, e) aquí, surge la necesidad de incorporar los valores propios de la naturaleza, de reconocer la naturaleza como sujeto, operando de esta manera como un metavalor – que junto con otros valores como los de libertad e igualdad – se erige como principio organizativo de todos los demás paradigmas⁸⁵.

El paradigma anterior al ambiental es el dominial el cual se extiende desde el Derecho Romano hasta mediados del s. XX, y en el que los objetos naturales como la tierra o el agua cumplen una función absolutamente pasiva⁸⁶.

En su método, el paradigma ambiental transita un camino inverso a los anteriores, ya que parte de lo colectivo para llegar a lo individual. Por ello el paradigma ambiental también opera como un meta-valor, en el sentido que, al igual que los principios de libertad o igualdad, es un principio organizativo de todos los demás⁸⁷.

En el caso del agua, la historia muestra que siempre hubo regulaciones, pero éstas se basaron en la preservación de la salud pública, o en el uso industrial, es decir que el bien jurídico protegido fue siempre de carácter humano. La crisis del agua y de los recursos naturales en general los ha vuelto intrínsecamente valiosos, no sólo por su utilidad para los servicios humanos, sino en cuanto a la preservación de los ecosistemas, lo cual requiere revisar la comprensión de los bienes jurídicos⁸⁸.

La conclusión del autor es que el modelo dominial ha llevado a los bienes ambientales a un punto de tensión extrema, porque ha aumentado la demanda sobre ellos, mientras que la oferta es cada vez menor, ya que la cantidad y calidad está disminuyendo. Por esta razón ya no es posible admitir que existe

⁸⁵ Gudinas, Eduardo. *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sustentable*. Ed. Marina Vilte, Buenos Aires, 2002, pp. 219-220.

⁸⁶ Idem, p. 18.

⁸⁷ Idem, p. 6.

⁸⁸ Idem, pp. 18-19.

un derecho para todos de usar los bienes en cualquier cantidad y para cualquier propósito.

La institucionalización del nuevo paradigma tiene consecuencias en los principales sistemas normativos: el sistema legal, la moral, las costumbres, los religiosos, las ideologías. El paradigma ambiental también lleva a repensar los conceptos de progreso, desarrollo económico, racionalidad científica.

Con el objetivo de indagar en las consecuencias del nuevo paradigma para la institución moderna de la ciudadanía entendida como ejercicio, en el capítulo siguiente, se analizará el modelo conceptual de ciudadanía ecológica de Andrew Dobson. La noción de Dobson de ciudadanía ecológica se sustenta sobre la adaptación de la noción de “desarrollo sustentable” a la ciudadanía, especialmente sobre las consecuencias que tiene sobre ella uno de los indicadores de desarrollo sustentable que goza de mayor consenso en la comunidad científica (procedente de las ciencias naturales): “la huella ecológica”. A partir de hallazgos empíricos que hemos realizado en el transcurso de esta investigación, en las conclusiones evaluamos la factibilidad de ese modelo para articular una política ecológica en términos de ciudadanía.

Resulta importante destacar la importancia de la dimensión de las conductas ciudadanas individuales y colectivas del proceso de institucionalización de la cuestión ambiental debido a que la eficacia/eficiencia de la política/derecho ambiental depende del cumplimiento efectivo de las responsabilidades ambientales de los ciudadanos. La incorporación de los derechos ambientales va acompañada de sus correspondientes deberes los cuales han sido establecidos en diversas normas internacionales y nacionales⁸⁹.

⁸⁹ Algunos de los más significativos son la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en su Principio I, “el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”; Informe Brundtland (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1987) Capítulo 12 Pto 5: Proporcionar recursos jurídicos como el reconocimiento de derechos y deberes ambientales; Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente (Bilbao, 1999), Artículo 2º. Deber de protección del medio ambiente: “Toda persona, tanto a título individual como en asociación con otras, tiene el deber de proteger el medio ambiente y de fomentar dicha protección en el ámbito nacional e internacional.” En la Constitución Brasileña los deberes ambientales quedan establecidos en el art. 225, del Capítulo VI del Título VIII *Del Orden Social*: “Todos tienen derecho a un medio

2.4. La gobernanza y crisis del agua

En la extensa bibliografía existente sobre la crisis mundial del agua, es un lugar común señalar la *escasez del agua potable*. En la mayor parte de los casos se señala su finitud como recurso y su vulnerabilidad apoyados en abundante información empírica que muestra la pequeña proporción del agua disponible para el consumo humano y el descenso de la oferta hídrica frente al incremento de la demanda.

Sin embargo, tal escasez es relativa porque depende de los usos y de su contaminación, de las condiciones sociales y de las relaciones que determinan su acceso en sus diferentes niveles: local, regional y mundial.

En ese sentido la crisis del agua es, fundamentalmente, la crisis de su gobernanza en la cual caben distinguir: las relaciones entre los agentes encargados de tomar decisiones en los diferentes niveles (público-administrativo, sectores privados) y el resto de la sociedad, los intereses divergentes, los aspectos socio-ambientales y económicos⁹⁰. Asimismo la crisis del agua se presenta como una dimensión de la “crisis global del medio ambiente” y globalización ecológica.

Los términos de “gobernanza” y “governabilidad” resultan más específicos que el clásico de “gobierno” para describir las transformaciones propias de la globalización. Ante la existencia de empresas multinacionales con presupuestos superiores a ciertos estados soberanos o de ONGS con una creciente capacidad de acción y de presión en los ámbitos tanto local como internacional, los gobiernos nacionales han pasado de ser la referencia central de la organización política a ser uno de sus componentes.

ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.” En la Constitución Nacional los deberes ambientales quedan establecidos en el primer párrafo del art. 41, “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo...”.

⁹⁰ Ferro, Mariano; Femoselle, Andrea y Biagi, Marta “Hidropolítica: los casos de Brasil y Argentina”. Revista de la Escuela de Guerra Naval, N° 60, diciembre de 2014, Buenos Aires, 2014, p. 81.

Los conceptos de gobernanza y de gobernabilidad del agua han surgido como aplicación específica de la teoría de la *governance* de las ciencias políticas. Sin embargo, la elaboración conceptual de la gobernabilidad a una aprehensión empírica de su aplicación se ha revelado bastante difícil y menos aún capaz de organizar un consenso sobre el tema. A esto se agrega el hecho que el concepto posee una fuerte carga política y social, la que inevitablemente transportan las tentativas de análisis, de evaluación y de medición.

Quedan así al descubierto no sólo problemas metodológicos, de indicadores o de recolección de información. En realidad, quedan expuestas las controversias sobre las concepciones que inspiran el concepto y sobre los esfuerzos por otorgarle una pretendida científicidad indiscutible.

Hay que reconocer entonces que se afrontan diferentes concepciones de la gobernabilidad, por lo que no hay base tampoco para sostener que todas se equivalen. La tardanza en asumir esta controversia de manera abierta, tanto en lo político como en el plano conceptual, ha producido consecuencias en los medios políticos, académicos y en los operadores internacionales del concepto⁹¹.

En la última década, estos nuevos conceptos se han utilizado de forma creciente aplicados a las cuestiones ambientales, aludiendo a la gobernanza climática mundial, energética, ambiental, etc. Respecto del agua, su gobernanza alude a sus diversos niveles de su gestión (local, nacional, regional, global), las instituciones que intervienen y sectores de actividad socio-económicos que intervienen y/o son afectados por ella.

Por otro lado, la creciente importancia de las dimensiones políticas, sociales, culturales, ambientales del agua han llevado a la politización del agua, por lo tanto, a ser objeto de políticas de corte populista o bien la injerencia en su gestión de grupos de presión organizados y partidos políticos que pueden movilizar la insurgencia con o sin fines legítimos, y conducir a un estado de

⁹¹ Saldomando, Ángel. "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad.- Una trayectoria controvertida". En: *Simposio CEISAL 2010: Gobernanza, Legitimidades, Relación Estado y Sociedad Tensiones y ambigüedades del concepto de gobernanza en América latina. Observatorio de la gobernabilidad y la democracia*. Nicaragua.

anomia⁹². La gestión del agua, por ende, ya no puede ser concebida como un tema meramente técnico, ni técnico-económico.

Sin embargo, gobernabilidad y gobernanza habitualmente son empleadas como sinónimos y en no pocas ocasiones depende del ejercicio de ingeniería conceptual de cada autor particular. La proliferación de significados en ambos conceptos puede llevar a su aplicación confusa a los recursos hídricos.

Cuando a partir de la década de 1970 se empiezan a detectar fracasos políticos que no se debían a errores de planificación sino a la resistencia de los destinatarios de dichas políticas, se expande la idea que la gobernanza debía acompañar a las democracias. Y los organismos internacionales ayudan con la difusión e integración de la noción de gobernanza⁹³ en las agendas políticas. Aunque debemos hacer notar que los organismos internacionales contribuyeron a nociones más inclusivas de la “governance” desde el PNUMA hasta actores corporativos como el Banco Mundial⁹⁴.

Desde mediados de la década de 1990, cuando su uso comenzó a utilizarse de manera recurrente, se entiende por gobernanza:

“...el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Ella incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias”⁹⁵.

Siguiendo este enfoque, el Global Water Partnership define a la gobernanza del agua como el “rango de los sistemas políticos, económicos y

⁹² Rojas Ortuste, Franz. *Gobernabilidad y Gobernanza. De la teoría a la práctica. Aplicación a los Servicios de Agua Potable y Saneamiento*, ANEAS, Lima, 2010, p. 10, disponible en: <http://www.ersaps.hn/documentos/interes/GobernabilidadFR.pdf>

⁹³ Mayntz, Renate. “New challenges to governance theory”. *Jean Monet Chair Paper RSC* N° 98/50, 1998. [En línea], disponible en: <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm> (consultado el 06/08/2010).

⁹⁴ Saldomando, Angel. “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad.- Una trayectoria controvertida Centro de Investigaciones de la Comunicación”. Ponencia presentada en *Simposio Ceisal 2010*. Observatorio de la gobernabilidad y la democracia. *Gobernanza, Legitimidades, Relación Estado y Sociedad. Tensiones y ambigüedades del concepto de gobernanza en América latina*. Nicaragua.

⁹⁵ Iza, Alejandro y Rovere, Marta. *Gobernanza del agua en América del Sur*. UICN Serie de Política y Derecho Ambiental N° 53, 2006, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, p. 1.

administrativos que se establecen para desarrollar y manejar los recursos hídricos y el suministro del agua en los diferentes niveles de la sociedad”⁹⁶.

Se trata de un enfoque similar al del neo-institucionalismo, que trata de mejorar la efectividad de las organizaciones gubernamentales en la formulación y gestión de las políticas públicas.

Aplicado al agua, el concepto de “gobernanza” ha cobrado gran importancia desde la última década del siglo pasado en relación con la “crisis del medio ambiente” de la cual la “crisis del agua” forma parte. Sin embargo, como hace notar Campagna “la crisis del agua no es la de su carencia, es la desestabilización de los ambientes de los que depende la mayor parte de la vida en el mundo...”⁹⁷. El concepto de “gobernanza del agua” nace, por consiguiente, asociado a su crisis, cuyas principales consecuencias recaen de forma trágica sobre: a) las poblaciones pobres que son las más afectadas por las enfermedades relacionadas con el agua, viviendo en entornos de alta vulnerabilidad social y riesgo y b) el entorno natural, deteriorado por la creciente contaminación, el exceso y uso indebido de residuos con grave desmedro para las generaciones futuras⁹⁸.

Las causas de la crisis por el recurso agua, sin pretensiones de exhaustividad, se encuentran: en la fragmentación de las estructuras institucionales, la contradicción de intereses aguas arriba y aguas abajo, la transferencia ilícita de recursos públicos al sector privado, la corrupción, la adopción por parte del gobierno de un enfoque del sector privado sin consultar a los usuarios de los servicios a partir de mecanismos establecidos de participación pública en la toma de decisiones.

A su vez, la exclusión de los sectores más pobres al acceso al agua obliga a los habitantes a realizar prácticas no sustentables como construir sus propios pozos de manera no reglamentada como en el caso del Acuífero Puelche en Buenos Aires y Santa Fe.

⁹⁶ Colom de Morán, E. (2003). La Gobernabilidad Eficaz del Agua: acciones conjuntas en Centro América: Global Water Paternship, disponible en: <http://www.gwpcentroamerica.org/uploaded/content/article/2097045289.pdf> Fecha de captura: 06/11/2010.

⁹⁷ Campagna, Claudio. *Diario del hombre que piensa el agua*. Ed. del Nuevo Extremo, Buenos Aires, 2010, p. 11.

⁹⁸ UNESCO, 2003, op. cit.

Pero los problemas de eficacia de la gestión del agua, también se evidencian en las prácticas no sustentables del agua en grandes urbes (como Buenos Aires) como depositar residuos en las calles que luego son arrastrados a los desagües⁹⁹.

⁹⁹ Ferro, Mariano. "Los biocombustibles y la huella hidrológica. Aproximaciones para el caso de Argentina". *Biocombustibles, energía y alimentos*. (Compilación: Marta Andrich). Antropofagia, Buenos Aires, p. 127.

3. Ciudadanía, sociedad civil y medio ambiente

“A partir de la década de 1960 la ecología dejó facultades de biología de las universidades y migró para la conciencia de las personas. El término científico se transformó en una percepción del mundo”.

Ignacy Sachs¹⁰⁰.

3.1. La resignificación de la sociedad civil

Tras la crisis de los estados nacionales y, el surgimiento de nuevos tipos de movimientos sociales y formas de participación ciudadana, la bibliografía de las ciencias jurídicas y políticas tuvo que teorizar o reactualizar la teoría sobre el denominado “tercer sector”¹⁰¹.

Por mucho tiempo el pensamiento sociológico-político dedicó su atención a sólo dos protagonistas que forjaron el mundo moderno: el Estado administrativo y la economía de mercado; y el discurso teórico pareció limitarse a las respectivas categorías de público y privado. Sin embargo, la emergencia de nuevos actores políticos, como los movimientos sociales y las ONGS, la apertura de Europa del Este, la democratización extendida, entre otros fenómenos, parecieron romper las divisiones epistemológicas firmes entre dos zonas conceptuales mutuamente exclusivas, de lo público y lo privado.

Ni las concepciones liberales o republicanas, ni tampoco las marxistas, se liberaron de la dicotomía Estado/público vs. Mercado/privado¹⁰². Se anexaron en la década de 1980 dos dificultades para entender y aprehender

¹⁰⁰ Sachs, Ignacy. *Ecodesenvolvimento crescer sem destruir*. Ed. Vértice, São Paulo, 1986, p. 124.

¹⁰¹ Somers, Margaret R. “Narrando y naturalizando la sociedad civil y la teoría de la ciudadanía: el lugar de la cultura política y de la esfera pública”, en *Zona Abierta*, N° 77-78, Madrid, Ed. Pablo Iglesias, 1996., p. 1.

¹⁰² Somers, Margaret R. Op. Cit. Las argumentaciones sobre la noción de sociedad civil se debatieron entre concebirla: a) como en la economía política clásica, -en la que abrevaron el marxismo y el liberalismo-, como “(...) el ámbito del intercambio de mercado espontáneo y no coercitivo, organizado por la interdependencia objetiva de los agentes individuales racionales y egoístas (...); o b) como una (...) ”tercera esfera, no reductible ni al Estado ni a la economía, sino mejor caracterizada en términos de Tocqueville como algo más parecido a una “sociedad política”, compuesta por asociaciones locales de participación, redes de toma de decisiones, y normas culturales de vida pública...”. La primera definición identifica de hecho sociedad civil y esfera privada. La segunda, introduce un sector intermedio entre privado y público. Somers, Margaret R. Op. Cit.

conceptualmente esa variedad de actividades políticas participativas, de redes sociales, de toma de decisiones y de articulación pública de derechos que surgiera en los ochenta: estaba pendiente la cuestión teórica de definir apropiadamente el concepto polisémico de sociedad civil¹⁰³.

En la década de 1990, se agregaron aún más dificultades teóricas con los teóricos de la globalización, la caída del bloque comunista y el surgimiento de movimientos y redes de participación transnacional (ONGS como *Greenpeace*) o el advenimiento de la *sociedad civil mundial*. El uso de conceptos clásicos de sociedad civil, en consecuencia, no responden como categorías analíticas con la precisión a las exigencias epistemológicas que requieren las ciencias sociales para la comprensión de fenómenos propios del proceso de globalización¹⁰⁴.

¿Cuál es el vínculo teórico de la ciudadanía en una esfera pública en el s. XXI? Se trata de una preocupación ineludible para poder pensar de una manera integral las transformaciones de la/s cultura/s y prácticas políticas de los ciudadanos en tiempos de globalización capitalista para explicar fenómenos como “las nuevas actividades políticas populares y solidaridades colectivas que asociamos con la democratización de los años ochenta”¹⁰⁵, o bien aquellos propios de la sociología de la globalización aún en ciernes, como los de *comunidades transnacionales* o *espacios transnacionales*¹⁰⁶.

¹⁰³ Somers, Margaret R. Op. Cit.

¹⁰⁴ El ethos liberal presente ya en la visión de Locke, -preocupado por garantizar las libertades y derechos individuales ante la amenaza de un gobierno tiránico-, sentó el precedente de una sociedad civil separada de la esfera público-política. Los ciudadanos, en esta visión, son seres libres, racionales e iguales ante la ley y velan por la protección de sus derechos. El ciudadano, necesariamente, se encuentra imbuido de una ética en la que es respetuoso de los poderes y de las opiniones del entorno social, pero no es aquél deseoso de legislar a través de intervenciones institucionales. Se trata de un ciudadano eminentemente pasivo, en contraste con el ciudadano de las vertientes cívico-republicanas de Rousseau o Hannah Arendt.

¹⁰⁵ Asociadas sobre todo al retorno de los regímenes democráticos en América Latina y la caída del bloque Soviético. Somers. Op. cit., pp.1-4.

¹⁰⁶ El concepto de comunidades transnacionales hace referencia al “proceso de dislocación y desestructuración del concepto tradicional de ‘comunidad’, especialmente en términos de sus dimensiones espaciales y territoriales. Esta virtual ‘desterritorialización’ de las comunidades viene dado por este continuo flujo e intercambio de personas, bienes e información que surgen con y de la migración, y hacen que la reproducción de las comunidades de origen en México esté directa e intrínsecamente ligada con los distintos asentamientos de los migrantes en barrios urbanos y pueblos rurales de los Estados Unidos. Esta nueva forma social y espacial que asume el proceso migratorio, implica también una dislocación y desestructuración del concepto tradicional de migración y de migrante. Por de pronto, la migración ya no se refiere

Al respecto resultan interesantes las tesis de Somers¹⁰⁷ que demuestran tres hipótesis fundamentales que a su vez refutan las perspectivas establecidas por T. H. Marshall¹⁰⁸ sobre la teoría angloamericana de la ciudadanía: a) que la condición de ciudadanía es un “proceso instituido”, en permanente construcción, y no una categoría fija; b) que el desarrollo civil y la experiencia ciudadana tienen lugar en Inglaterra a través de la articulación entre el sistema jurídico vigente y las capacidades locales para establecer redes de participación; y c) que el análisis de las relaciones entre democratización y ciudadanía deberá ir más allá de los planteamientos establecidos en torno al Estado y al capitalismo para incluir enfoques amplios sobre la esfera pública, las prácticas de las asociaciones comunitarias y los esquemas o matrices de la cultura política.

Este enfoque tiene la ventaja que permite comprender, por un lado, las prácticas ciudadanas en un contexto más amplio que el tradicional “nacionalismo metodológico”, que tiñen las teorías sociopolíticas clásicas, lo que lleva a deconstruir el contexto histórico sobre el que se construyeron las concepciones teóricas y narrativas sobre la ciudadanía y, por el otro, no subsumida por el mercado o las fases “de acumulación del capital”¹⁰⁹.

necesariamente a un acto de mudanza de la residencia habitual, sino que se transforma en un estado y forma de vida... Como forma de vida y existencia, sostenemos que la conceptualización del proceso migratorio contemporáneo no puede reducirse a dar cuenta de un mero flujo de personas y/o de trabajadores, sino que debe también referirse e integrar, un no menos importante flujo e intercambio de bienes materiales y simbólicos, esto es, de recursos económicos, culturales, sociales y políticos. Asimismo, la migración no implica sólo un flujo en un único sentido, sino un desplazamiento recurrente y circular, un continuo intercambio de personas, bienes, símbolos e información”. CEPAL. “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización”. En: *Notas de Población*, N° 73, Vol.28, Elaborado por Canales, Alejandro y Zolninski, Christian, p. 228.

¹⁰⁷ Somers, Margaret R. “Citizenship and the place of public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy”. *American Sociological Review*, vol. 58, 1993, pp. 587-620.

¹⁰⁸ Marshall, T. H. “Ciudadanía y clase social”, pp. 11-36, en Marshall T. H. y Bottomore, Tom. *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Editorial Losada. Citado por: López Mijares, Antonio. *Ciudadanías reales y formales: algunas reflexiones sobre experiencias de ciudadanía en Guadalajara*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Universidad Jesuita de Guadalajara, Méjico, 2007.

¹⁰⁹ Así, por ejemplo, Rajland al reconocer las “características específicas e inéditas y específicas” en el “proceso de acumulación de capital”.... El problema surge 1. Como identificar un rasgo común entre las diferentes expresiones políticas de los “globalizados” cómo clase social y 2. Identificar una ideología dominante.

Ante el incremento de prácticas ciudadanas que traspasan las fronteras políticas, se ha conceptualizado la noción de *sociedad civil mundial* acuñada por los sociólogos de la globalización, lo cual permitiría identificar un *espacio público mundial*. Desde las ciencias sociales, tal concepto es reduccionista por omnicomprendivo mientras que, por el otro lado, remite al tópico inherente a la globalización: la idea de sociedad global, que desde un punto de vista estrictamente sociológico no es posible concebir una sociedad mundial por la complejidad de la diversidad cultural observada. Las sociedades en tanto son “colectividades organizadas de personas que viven juntas en un territorio común... adoptan una cultura común y funcionan como una unidad social distinta”¹¹⁰. El carácter distintivo de una cultura es lo que diferencia a las sociedades. Sin embargo, ya no es posible afirmar que en la mayoría de los casos “la sociedad es una unidad políticamente soberana e independiente”¹¹¹.

Desde una óptica sociológica, el proceso de globalización, antes que procesos que conducen a una “aldea global” o “procesos que conducen a un mundo único”¹¹² es la intensificación de las relaciones sociales a escala mundial, que da lugar a un condicionamiento de los hechos locales por sucesos o decisiones procedentes de otros lugares, a menudo muy distantes. La economía capitalista mundial, el sistema de naciones estado, el orden militar mundial y la división internacional del trabajo¹¹³.

3.2. Los nuevos debates en torno a la ciudadanía

Desde fines de la década de 1980, se ha revalorizado el concepto de ciudadanía en las ciencias sociales y políticas, suscitándose una serie de debates. La noción de ciudadanía que se sostiene depende de la idea de comunidad que se maneje. Ya Aristóteles, en el primer tratado sistemático conocido sobre la ciudadanía, en *La Política*, comienza preguntándose quiénes

¹¹⁰ Fichter, Joseph H. *Sociología*. Ed. Herder. Barcelona. 1994, pp. 152-154.

¹¹¹ Idem, p. 154.

¹¹² Robertson, Roland. “Globality, global cultura, and images of world order”. En: Haferkamp y Smelser (eds.), p. 396, citado por Sztompka, Piotr. *Sociología del Cambio Social*, Ed. Alianza, Madrid, 1996, p. 111.

¹¹³ Ver por ejemplo: Giddens, Anthony, *Las consecuencias de la Modernidad*. Ed. Alianza. Madrid, pp. 53-59.

son los ciudadanos, es decir, los integrantes de la Polis que podían participar y tomar decisiones.

En la modernidad, la ciudadanía tiene como referente comunitario al Estado nación, que se consolida con las revoluciones burguesas y el Estado de Derecho y que es heredero de las Monarquías absolutas, donde surge un sentimiento comunitario de pertenencia nacional. Justamente es este aspecto que viene a ser discutido con las transformaciones sociales, culturales, políticas e institucionales de la globalización: la dificultad de remitir la ciudadanía al Estado Nacional, inclusive los autores de tipo globalófilos propugnan por el fin de la ciudadanía nacional.

En un ensayo clásico, Thomas Marshall; Ciudadanía y clase social (1950), en su interpretación del caso inglés, identificó los siguientes elementos constitutivos de la ciudadanía: los derechos cívicos y políticos (derechos de primera generación) y los derechos sociales (derechos de segunda generación).

Uno de los ejes polémicos sobre la ciudadanía gira en torno a lo que define la relación entre las clases de derechos – contenidos normativos – de ciudadanía y el Estado. Se ha señalado que existe una tensión interna entre las diversas clases de derechos. En tanto los derechos de primera generación (civiles y políticos) exigirían, para su plena realización, un Estado mínimo; los derechos de segunda generación (sociales); demandarían una presencia más fuerte del Estado para ser realizados, lo cual nos remite a la tensión tradicional entre igualdad y libertad¹¹⁴. La concepción marshalliana resulta, así,

¹¹⁴ Según Marshall, la característica distintiva de la ciudadanía moderna, es su tendencia hacia la igualdad. ¿Cómo conjugar la consustancialidad entre el principio de igualdad – consustancial a la ciudadanía – y el capitalismo – en tanto sistema de desigualdad? Los grupos sociales menos favorecidos – a partir de asociaciones como sindicatos o partidos políticos – hacen valer la *lógica del status* ciudadano ante la *lógica del contrato*, es decir, reemplazar el *libre intercambio* por la *Declaración de derechos*. Cuando tienen éxito, y esos derechos son promulgados, quedan “tan profundamente incrustados en el sistema del contrato que ya no se puede decir que sean ajenos a la práctica del mercado. En consecuencia, podría afirmarse que, si bien la ciudadanía social no puede terminar con las desigualdades, puede *alterar el patrón de desigualdad...*” De esta forma la ciudadanía opera como presión a favor de la igualdad. Zolo, Danilo, “La Ciudadanía en una Era Poscomunista”. En: *Cuaderno de Estudios Políticos*. Inviernos 1997, Nº 7, Año 3, Ágora, Buenos Aires, 1997, p. 101. Consultar ese mismo artículo para ver las críticas al enfoque de Marshall.

incompatible con una visión centrada en el mercado, de tipo *ciudadano-cliente*, donde se pierde por completo el sentido redistributivo de la ciudadanía¹¹⁵.

En la segunda mitad del s. XX, surgieron los llamados “derechos de tercera generación” o “derechos cosmopolitas y ecológicos” cuyos titulares son, no el individuo sino colectividades tales como mujeres, ancianos, niños, débiles mentales, colectividades étnicas, incluso, la humanidad entera. Los reclamos normativos tienden a *especificar* los derechos humanos, tales como la eliminación de la discriminación, derechos de minorías, el derecho de las comunidades al medioambiente sano¹¹⁶. Esos nuevos derechos están asociados a la perspectiva de los nuevos movimientos sociales¹¹⁷.

De esta inflación de derechos ciudadanos de tercera generación, surge otro eje de debate, pues el énfasis en el pluralismo conjugado con la idea de que los derechos del individuo no dependen de las pertenencias comunitarias, ha llevado a muchos teóricos a resignificar el concepto de ciudadanía debido a que tales derechos no comportan una agregación complementaria sino que implicarían una noción diferente de ciudadanía. En esta visión se disocia la ciudadanía de la pertenencia a una nacionalidad. Es decir, se podría pertenecer a una comunidad política y tener participación independientemente de la nacionalidad que se tuviere.

Marshall, en su ensayo citado, se centra sobre las relaciones entre el individuo y el Estado en cuyo territorio los ciudadanos residen. Esto sugiere que los estados deben rendir cuentas a sus ciudadanos ser responsables de la protección de sus intereses comunes. Ese enfoque, en absoluto es incompatible con la idea de derechos humanos universales. Sin embargo, la principal responsabilidad para la instrumentación de dichos derechos es vista

¹¹⁵ Vid Miller, David. “Ciudadanía y Pluralismo”. *Cuaderno de Estudios Políticos*. Invierno de 1997, Nº 7, Año 3, Ágora, Buenos Aires, 1997, p. 86.

¹¹⁶ Véase Zolo, Danilo. Op. Cit., pp. 99-104.

¹¹⁷ Véase sobre la relación entre derechos de tercera generación y los movimientos sociales Vieira, Liszt. *Ciudadanía y Control Social*. [En línea], disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000170.pdf> (Consultado el 04/03/2009). En ese opúsculo Vieira, distingue a su vez, los derechos de cuarta generación surgidos a fines del s. XX, relativos a la bioética para impedir la destrucción de la vida y regular la creación, por la ingeniería genética, de nuevas formas de vida en el laboratorio.”

como recayendo en los estados a los cuales los respectivos individuos pertenecen¹¹⁸.

Ahora bien, si la ciudadanía debe ser considerada un derecho del hombre y no fuente de derechos ligados a pertenencias de una comunidad política ¿Cuáles deben ser las fronteras de la ciudadanía? Según varios autores, en la época de la globalización, la ciudadanía, necesariamente debe tener como escenario un ámbito mundial¹¹⁹, en la medida en que la titularidad de unos derechos inalienables se atribuye a la mera condición de sujeto humano. La única comunidad moral admisible desde este planteamiento es, pues, la Comunidad Universal o *Cosmópolis*, que encuentra sus fundamentos filosóficos en un universalismo moral basado en la primacía de los derechos humanos como presupuesto axiológico.

Consideramos que el optimismo de los enfoques cosmopolitas de la ciudadanía debe ser contrapuesto con las consecuencias de la globalización económicas sobre las instituciones democráticas y sobre la tutela de los derechos humanos. Las empresas transnacionales han impulsado un proceso de supranacionalidad institucional (OMC, Tratados Bilaterales de Comercio e

¹¹⁸ Se trata de una tensión que se haya presente en la DDHC de 1789 al distinguir dos status de los sujetos titulares de derechos fundamentales, es decir los derechos del *hombre* y los del *ciudadano*. La evolución analizada por Marshall, da cuenta de cómo la ciudadanía pasó de ser un término específico, relacionado con los derechos civiles y políticos a uno de tipo genérico, que indica una clase de derechos que comprende a varias especificaciones. Ahora bien, en la medida en que los derechos del ciudadano – a diferencia de los derechos humanos que son universales – son necesariamente particulares, es decir, corresponden a los miembros de cada *civitas*, no son atribuibles a las personas en cuanto tales. Justamente, una de las principales críticas a la ciudadanía en el debate actual se centra en poner en discusión ese status diferencial entre derechos del hombre y del ciudadano. Los autores críticos suelen partir de un punto de vista de tipo prescriptivo para el cual los derechos políticos deben ser “considerados derechos de la persona, es decir, corresponden a todo individuo en tanto que es persona, en la medida en la cual la persona está sometida a esas decisiones políticas.” Hindess, Barry. Los Fines de la Ciudadanía. Cinta de Moebio N°. 16. Marzo 2003. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile <http://www.moebio.uchile.cl/16/mallorquin.htm>. Fecha de captura: marzo del 2005.

¹¹⁹ El espacio de la ciudadanía, pues debe “estar abierto a todos, pues en una economía mundializada, en que la producción y el reparto de la riqueza y la pobreza es efecto de la totalidad, sólo tiene sentido una justicia distributiva a nivel mundial y, por tanto, una ciudadanía universal” Bermudo, José Manuel. *Ciudadanía e inmigración*. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N° 94 (32), 1 de agosto de 2001. Migración y Cambio Social. Número extraordinario dedicado al III Coloquio Internacional de Neocrítica (Actas del Coloquio). <http://www.ub.es/geocrit/sn-94.htm>. (Fecha de captura: 05/11/06). Esta misma postura también es defendida por Hindess, Barry, op. Cit; Bovero, Michelangelo, op cit; Véase también la conocida obra de Ulrich Beck *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ed. Paidós, Barcelona, 1998.

Inversiones) favoreciendo el establecimiento de normas jurídicas de carácter más privado que público. Ese proceso no conduce a un gobierno mundial ni tampoco a la globalización jurídica sino a la creación de un derecho corporativo al servicio de las multinacionales con efectos *erga omnes*¹²⁰.

Por otra parte, estas discusiones carecen de sentido si no se aborda la resignificación de la sociedad civil en el Estado post moderno, cuyo abordaje permite identificar nuevas identidades comunitarias no circunscriptas a los marcos de los estados nacionales.

3.3. Conciencia mundial ambiental: valores ecológicos y ciudadanía verde

Uno de los efectos señalados arriba es la homogeneización cultural, entendida como proceso de aculturación por la difusión de los estilos de vida de los países industrializados y de la ideología del mercado. Ella es posibilitada por ciertas tecnologías de la informática como Internet y en las telecomunicaciones especialmente las relacionadas a los medios de comunicación de masas.

Sin embargo, los medios de comunicación globales, en primer lugar, Internet, también han permitido la difusión y expansión de nuevos movimientos sociales pero a escala mundial, muchos de los cuales son globalofóbicos. Asimismo, el estilo de vida y los valores que comporta la llamada globalización de la cultura son enormemente contradictorios ya que junto al consumismo exacerbado se exporta también una preocupación por las condiciones ambientales presentes y futuras. Dentro de la diversidad de consecuencias culturales de la globalización, podemos distinguir:

- Tendencia a la homogeneización cultural. La idea de "aldea global" implica pérdida de diversidad cultural.
- Procesos de recuperación cultural o *cultural revival* como resistencia al proceso de homogeneización cultural. Pero en la mayor parte

¹²⁰ Zubizarreta Hernández, Juan. "Un nuevo Derecho Corporativo Transnacional. El carácter feudal de los ordenamientos jurídicos globales". En: Capaldo, Griselda (ed.), *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*. Op. cit., p. 196.

de los casos, se trata como una forma de aprovecharse de la creación de un mercado más amplio en el que se "vende" identidad cultural o se encuentra apoyos para la supervivencia cultural¹²¹. De esta forma, "la diversidad e identidad cultural se transforman así en mercancía, en producto de una nueva industria que ingresa en la lógica del consumo como un objeto más..."¹²²

- El surgimiento de una conciencia mundial. Paralelamente a nuestra conciencia e identidad cultural, aparece otra de carácter global, en la que juega un papel fundamental la percepción de la crisis ecológica¹²³, que afecta al *sistema ecológico mundial*

Desde la década de 1960, se divulgan una serie de hallazgos de origen antrópicos tales como la constatación de niveles de contaminación en zonas consideradas prístinas en lugares remotos del planeta como el Continente Antártico. Surge la percepción de una crisis ambiental, en tanto producto de causas antropogénicas, sobre el ambiente natural.

Luego de la Conferencia de Estocolmo de la UN en 1972, se da una expansión de la conciencia de la crisis ambiental asociada al modelo económico industrial basado en la explotación irracional de recursos naturales y la idea de que la civilización se pone en riesgo a sí misma.

Este hito histórico en la historia de la institucionalización de la cuestión ambiental contiene las principales premisas del paradigma ambiental: la finitud de los recursos naturales, su vulnerabilidad, que implica una nueva crisis de la idea de progreso¹²⁴.

La aparición de una *conciencia ambiental global* se encuentra vinculada al surgimiento de numerosos grupos gubernamentales y ONGS internacionales ambientalistas, así como a una opinión pública cada vez más preocupada por la conservación de su medio ambiente local y global. En este sentido, la difusión, más allá del ámbito científico, de los conceptos de *ecosistema* y

¹²¹ Es lo que un *americano* liberal (o desde el pensamiento *políticamente correcto* en general) entendería como el 'patriotismo aceptable', justamente, porque coexiste con la ideología cosmopolita del mercado.

¹²² Bercholz, Jorge. Op. Cit., p. 37.

¹²³ Domínguez, J. A. y Aledo, A. "Teoría para una Sociología Ambiental". En: Aledo, A. y Domínguez, J. A. *Arqueología de la sociología ambiental*. Grupo Editorial Granada. 2001, p. 55.

¹²⁴ Lorenzetti, Ricardo L. Op. cit., pp. 1-8.

biosfera que explicitan el entendimiento de la Tierra como un todo, favoreció el desarrollo de una visión holística de la relación entre medio ambiente y sociedad¹²⁵.

Asimismo, el surgimiento de una *conciencia mundial ambiental* (que interrelaciona personas y ecosistemas distantes) comporta una serie de transformaciones novedosas en el campo de los valores y representaciones. En los discursos morales ecológicos la ciudadanía es resignificada; se induce a nuevas prácticas ciudadanas articuladas con la construcción de un nuevo gran relato (amén de la heterogeneidad de los movimientos verdes) que halla su expresión en la conformación de la utopía de la democracia ecológica donde la comunidad humana es extendida a los animales, plantas e incluso objetos inanimados como los minerales.

Sin embargo, para comprender los valores ambientales contemporáneos es necesario recurrir a algunas categorías analíticas de la sociología y la psicología social¹²⁶.

En primer lugar, se debe considerar el hombre como un ser arraigado a un espacio socio-cultural, y en segundo lugar, que aprehende esa realidad a partir de un sistema de categorías que la teoría denomina representaciones sociales y que constituyen una forma de pensamiento práctico dirigido a la

¹²⁵ En una obra pionera de la sociología de la globalización, Ulrich Beck ha denominado a este proceso “globalización ecológica”, para caracterizarla de otros tipos de globalización política, cultural, económica Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Op. cit., p. 65 y ss. Globalización ecológica o ambiental suelen tomarse como sinónimos. Sin embargo, *environment* de *ecology* connotan diferentes significados. La ecología es una ciencia derivada de la biología que “estudia las relaciones cambiantes entre los organismo y los factores abióticos (clima, suelo) y el medio ambiente animado (factor biótico: comunidades)...”. Truco Padín de Mariscotti, Estela. *Diccionario Ecológico*. Ed. Magister Ecos. Buenos Aires. 2005, pp. 70-71. En cambio, “medio ambiente” incluye al hombre en su definición, lo cuál tiene implicancias epistemológicas. Puede romper con la posición antropocéntrica o bien incrementarla. En el caso de la Primera Cumbre sobre el Medio Ambiente de Estocolmo posee una alusión claramente antropocéntrica: “El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente” (Punto 1). “...De cuanto existe en el mundo, los seres humanos son lo más valioso. Ellos son quienes promueven el progreso social, crean riqueza social, desarrollan la ciencia y la tecnología y, con su duro trabajo, transforman continuamente el medio humano. Con el progreso social y los adelantos de la producción, la ciencia y la tecnología, la capacidad del hombre para mejorar el medio se acrece cada día que pasa” (Punto 5). <http://www.pnuma.org/docamb/mh1972.php>.

¹²⁶ Una serie de estudios desde ambas disciplinas parece indicar que nos encontramos frente a nuevas disciplinas asociadas al estudio del medio ambiente, como una *sociología ambiental* o una *psicología del medio ambiente*. Sin embargo, las investigaciones son recientes y carecen aún de una estructura epistemológica que permita caracterizarlas como disciplinas independientes, y por lo tanto, con categorías analíticas propias.

comprensión y dominio del entorno del sujeto¹²⁷. Así, la ciudad o cualquier espacio urbano se construye por una comunidad a través de la vida y de las interacciones cotidianas. Es por el habitar un espacio, es por este enraizamiento vital en su ámbito de convivencia por lo que el hombre se arraiga a su lugar en una tarea que es tanto personal como comunitaria¹²⁸.

Es importante precisar la noción de *ambiente* en este contexto teórico¹²⁹. Implica que el hombre selecciona algunos objetos significativos de todos los que componen su entorno, porque tienen para él alguna importancia existencial y a través de las representaciones sociales que los hombres se forman sobre esos objetos, se identifica consigo mismo y frente a los demás.

Ahora bien, desde una panorámica general de los cambios de la cultura contemporánea, no podemos dejar de lado el proceso de cambio de valores en el que está inmersa nuestra sociedad, menos aún, cuando las cuestiones ambientales se sitúan en el centro de dicho cambio. Ronald Inglehart ha dedicado sus trabajos al estudio de dicho proceso, afirmando que éste se está dando desde posiciones predominantemente materialistas a otras que él denomina post-materialistas, basadas en el incremento de la importancia de cuestiones de marcado carácter ideal, etéreo, simbólico, sentimental, estético..., en definitiva, escasamente asociados a los valores que dominaban

¹²⁷ Biagi, Marta. "La representación social del agua. Una perspectiva sociológica". En: (Griselda Capaldo ed.). *Sinergias ambientales entre las aguas continentales y las marinas*. Mare Magnum, Buenos Aires, 2006, p. 96.

¹²⁸ Del Acebo Ibañez, Enrique. *Sociología del arraigo. Una teoría crítica de la teoría de la ciudad*. Ed. Claridad. Buenos Aires, 1993.

¹²⁹ Brie, Roberto y del Acebo Ibañez, Enrique. *Diccionario de Sociología*. Ed. Claridad. Buenos Aires, 2001. Resulta interesante que, desde las décadas de 1960 y 1970, el concepto de medio ambiente posee un significado específico asociado al proceso de contaminación de la naturaleza y agotamiento de los recursos naturales. Sin embargo, el término es un producto de la mala traducción de *environment* (medio, ambiente, entorno), luego de la Primera Cumbre Mundial de Medio Ambiente en 1972. Federovisky, Sergio. *Historia del Medio Ambiente*. Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires, 2007, pp. 19-20. Resulta curioso que de la Declaración de esa Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, sólo en el punto 7 de la proclama, el último menciona el "medio ambiente" mientras que en los restantes 6 puntos y en los 26 Principios haga referencia a "medio humano" o "ambiente". En el Diccionario de la Real Academia Española el término "medio ambiente" figura como expresión compuesta derivada de "medio" y significa I. "Conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona" y II (de la biología): "Conjunto de circunstancias exteriores a un ser vivo." Pero ambos significados se encuentran incluidos dentro de las 37 acepciones de "medio". Sin embargo, se trata de un término nuevo incorporado a partir de su uso difundido que no existía en ediciones antiguas. Mientras "ambiente" es sinónimo de "medio", por lo tanto, "medio ambiente" y sus neologismos derivados "medioambiental", "medioambientalismo" son términos tautológicos.

la vida común de la vida de las masas tales como la *necesidad de supervivencia* y la *seguridad*. En su obra *El cambio cultural en las sociedades avanzadas* (1991), Inglehart desarrolla un detallado estudio que, continuando en la línea de trabajos previos, trata con detenimiento el cambio de los valores en las sociedades de nuestro ámbito occidental, construyendo un marco interpretativo que utilizaremos para explicar los aspectos post materialistas del medio ambiente y comentar su importancia en estas sociedades.

De este modo, estas *generaciones tan post materialistas* como no se han conocido anteriormente; son generaciones creadas en la bonanza económica y en un bienestar medio – alto, crónicamente insatisfechas al situar su escala de necesidades en un nivel mucho más elevado que el de sus padres o, aún más, el de sus abuelos. Cuestiones como el voluntariado, la revalorización de las relaciones de tipo primario, la búsqueda de la propia identidad y la preocupación medioambiental, encuentran justificación a través de la teoría de Ronald Inglehart.

3.4. Valores, actitudes y comportamientos

En definitiva, los planteamientos teóricos desde la sociología de la cultura y la sociología ambiental, permiten explicar, una alteración en la escala social de valores que se viene percibiendo desde hace algunos años. El *valor medioambiental* o *valores ecológicos* nos hacen apreciar todos aquellos objetos y procesos relacionados con nuestro entorno biofísico, ya sea a nivel local o global. Se encuentran actualmente en el centro del cambio en la escala de valores, configurándose como los más novedosos y de más amplia repercusión.

Los valores, en su naturaleza de ideas que predisponen a actuar, forman parte del proceso por medio del cual los actores sociales definen el sentido de sus comportamientos. La percepción de los problemas ambientales llega a cristalizarse en comportamiento pro-ambientales a través de un proceso que abarca: 1) la *percepción del problema*¹³⁰, en la que ciertos individuos y grupos

¹³⁰ Para la psicología, la sensación y la percepción son dos conceptos fundamentales para comprender las causas del comportamiento, dado que el comportamiento, en gran medida, refleja la forma que reaccionamos ante estímulos provenientes del mundo que nos rodea

sociales se ven afectados por situaciones de deterioro ambiental; 2) la *socialización del problema*, cuando la percepción del riesgo ambiental se generaliza a gran parte de la sociedad; 3) la *aparición del valor*, por lo que la agresión al entorno se percibe como "autoagresión" o, al menos, como acción indeseable y peligrosa para la comunidad; 4) la *aparición de la actitud*, en la que se origina un posicionamiento común ante las cuestiones ambientales. Una comunidad se predispone en forma previsible a reaccionar ante determinados acontecimientos. Finalmente, 5) el *comportamiento pro ambiental*, que se manifiesta en acciones concretas de protección y cuidado del medio ambiente¹³¹.

La mayor presencia de los valores de corte postmaterialista y, de los valores ecológicos en particular, permite prever que la coherencia entre valores y conductas pro-ambientales irá en aumento en las próximas décadas, ya que no es de esperar que las razones que han originado el surgimiento de los valores ecológicos respondan a dinámicas diferentes de las seguidas por otros valores y en relación con sus dimensiones comportamentales.

3.5. La ciudadanía ecológica

Dobson, a fines de la década de 1990, ha presentado una tesis que sostiene que en los discursos y prácticas ecológicas subyace un modelo de ciudadanía diferente de los modelos convencionales. Denominó a ese modelo como ciudadanía ecológica y se caracteriza por la adquisición de la conciencia ambiental que se traduce en hábitos específicos y comportamientos de cuidado

(sensación) y como lo interpretamos (percepción). La *sensación* es el proceso por medio del cual un organismo responde a la estimulación física del ambiente, mientras que la *percepción* es la elaboración, interpretación, análisis e integración de los estímulos por parte de nuestros órganos sensoriales. La segunda es un derivado de la primera, "la principal diferencia entre ambos conceptos radica en que la sensación puede ser concebida como el primer encuentro de un organismo con un estímulo sensorial bruto, en tanto que la percepción es el proceso mediante el cual se interpreta, analiza e integra dicho estímulo con otra información sensorial". Feldman, Robert. *Psicología. Con aplicaciones para Iberoamérica*. McGraw-Hill/Interamericana de México, SA. México DF, 1995, p. 84. La percepción puede tener distintos grados de correspondencia entre lo que está en la realidad y nuestra comprensión de un fenómeno de la realidad. En el caso de la percepción de un riesgo, ya sea natural u originado en el comportamiento humano está condicionada por quien percibe. Esas percepciones se relacionan con elementos económicos, sociales, culturales o políticos. Ahumada, Natalia. "Percepción del riesgo y del desastre natural en dos comunidades del Gran Mendoza". *Percepción del desastre natural*. Biblos, 2009, Buenos Aires, p. 89.

¹³¹ Aledo, Antonio y Domínguez, J. A. Op. Cit., p. 49.

del medio ambiente. Este modelo tiene dos dimensiones complementarias: por un lado, requiere una mayor participación política de los ciudadanos y, por el otro, privilegiar las responsabilidades ambientales sobre los intereses particulares¹³².

El modelo dobsiano difiere de los tipos de ciudadanía tradicionales, basados en un sistema de derechos y deberes de los individuos en un determinado territorio político. La ciudadanía tanto en la tradición liberal como en la republicana, ya sea entendida como *status* o como *ejercicio*, implicaba una reciprocidad de derechos y deberes hacia la comunidad, significaba pertenencia a una comunidad específica, entendida bien en un sentido meramente jurídico, bien como patria (portadora de una legalidad pre-jurídica) o construida en el ejercicio activo de los derechos de participación y comunicación, como en la vertiente republicana de Habermas.

El modelo de *ciudadanía cosmopolita* en cierto sentido es una *ciudadanía sin pertenencias*, en tanto no está ligada a la patria, la nación, la región. En ese sentido, los teóricos que la pregonan pretenden despojar a la ciudadanía de sus residuos arcaicos liberando a los individuos de sus ataduras comunitarias¹³³. Sin embargo, en el proceso de transnacionalización de los derechos no se desvanece la díada, considerada esencial en todas las formas de ciudadanía convencionales, entre ciudadanos y ciertas entidades políticas. En la sociedad global, una serie de entidades políticas y económicas globales se arrogan competencias en la reordenación de la economía global: el BM, FMI, OCDE, G-7, OMC, entre otros¹³⁴.

Asimismo, esos tipos de ciudadanía utilizan los términos para hablar de ciudadanía son: espacio público y espacio privado, virtud, participación, consenso, lo cuáles tienden a ser agrupados en pares binarios y opuestos:

¹³² Dobson, Andrew. *Ecological Citizenship*. [En línea], Oregon, Mar 11, 2004, disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p87792_index.html (Consulta: 07/09/2009).

¹³³ Bovero, Michelangelo. "Ciudadanía y Derechos Fundamentales". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXV, Nº. 103, enero-abril de 2002, pp. 19-21.

¹³⁴ Dobson, Andrew. *Ciudadanía ecológica*. Isegoría, 0(32): 47-62, [En línea], disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/437/438>, 2005 (Consulta: 18 de enero de 2009).

derechos y obligaciones; ciudadanía activa y pasiva; espacio público y espacio privado¹³⁵.

La ciudadanía ecológica se fundamenta en el concepto de “huella ecológica” definida por Wackernagel y Rees como “el área de tierra y agua que sería necesaria para mantener indefinidamente una población humana específica con sus patrones materiales”¹³⁶.

Cuando la demanda humana de recursos naturales por parte de la humanidad excede los suministros ecológicos, disminuye el fondo de recursos disponibles, del cual dependen las generaciones actuales y futuras. A esa situación se la llama “déficit ecológico mundial”, que es generado por la asimetría entre las demandas de abastecimiento humano y el área ecológica¹³⁷.

El déficit ecológico implica la existencia de una deuda, “deuda de espacio ecológico”. La huella ecológica, entonces, da lugar a una *comunidad de obligación*. En consecuencia, las responsabilidades y deberes de la ciudadanía ecológica son asegurar que las huellas ecológicas tengan un impacto sostenible¹³⁸.

Por el mero hecho de producir y reproducir nuestra vida, los habitantes del mundo integramos una misma comunidad de obligación, de la cual derivan nuestros deberes ciudadanos. La ciudadanía ecológica, por ende, es una

¹³⁵ Idem.

¹³⁶ Wackernagel, M., y Rees, op. Cit., p. 9.

¹³⁷ De allí reside la necesidad de establecer ciertos límites a la utilización del *espacio medioambiental* para lograr la sostenibilidad medioambiental. El espacio medioambiental es una metodología para lograr la sostenibilidad, es uno de los pocos acercamientos con indicadores que no sólo documenta la cantidad de capacidad ecológica usada por la humanidad, sino también las cantidades que pueden ser usadas en un mundo sostenible. Una vez que se haya definido el espacio medioambiental para esos recursos, éstos serán expresados en términos de “cuotas globales per cápita” en línea con un conjunto de “principios de equidad” de desarrollo sostenible. Por ejemplo, asumir el objetivo global de emitir 11,1 gigatoneladas de CO₂ requerido para mantener estable el clima hasta el año 2050, y estimando que la población mundial será de 9,8 billones, el espacio ambiental per cápita para la energía es de 1,1 toneladas por año. La producción per cápita de CO₂ en el Reino Unido está alrededor de las 9 toneladas, lo que implica que debería reducir sus emisiones en un 85 por ciento. Chambers, N.; Simmons, C., y Wackernagel, M. “Sharing Nature's Interest: Ecological Footprints as an Indicator of Sustainability”, Londres y Stirling, VA: Earthscan, 2000. Citado por Dobson, Andrew. *La ciudadanía ecológica*. Op. Cit.

¹³⁸ Dobson, Andrew. *Ciudadanía y Medio Ambiente*. Prometeus, Torre de Claramut, 2010, pp. 119-160.

ciudadanía de extraños, no sólo respecto de nuestros vecinos, con-nacionales o habitantes del mundo, sino también respecto de los lugares y tiempos.

Ahora bien, la huella ecológica de los diversos individuos, grupos sociales, naciones tienen tamaños diferentes. Según una gran cantidad de evidencias empíricas, la huella ecológica de los países desarrollados es superior a la de los países en desarrollo. Por lo tanto, los deberes de ciudadanía ecológica recaen, en mayor medida sobre quienes usan mayor cantidad de espacio ecológico.

Un ejemplo de esto es el cambio climático. Las actividades humanas causantes del cambio climático se han dado históricamente en espacios geográficos, lo cual permite identificar a aquellas comunidades y naciones causantes del calentamiento global. Queda fuera de duda que algunos países han contribuido en el pasado y contribuyen, en la actualidad, en mayor medida, al calentamiento climático que otros, que son los que padecen, con mayor intensidad, sus efectos de las externalidades negativas derivadas, principalmente, de los procesos de industrialización de los países desarrollados.

Esta perspectiva ofrece una concepción materialista de las obligaciones políticas vinculantes. Es materialista porque el cambio climático tiene sus causas en relaciones sociales densamente materiales que tuvieron lugar en el pasado, así como las que tienen su origen en la producción y reproducción de la vida diaria en el presente en un mundo asimétricamente globalizado. Es vinculante por su carácter obligatorio según lo establecen los Instrumentos Internacionales de Naciones Unidas. Tales obligaciones son de carácter unilateral y tienen una estructura propia de la justicia compensatoria¹³⁹.

¹³⁹ Dobson, en su análisis de las consecuencias políticas de la huella ecológica se sustenta en el pensamiento de Lichtenberg, quien diferencia la obligación moral “«A le debe algo positivo a B, no en virtud de un rol casual que tenga en la situación de B, o de alguna relación o acuerdo previo, sino simplemente porque, por ejemplo, puede beneficiar o aliviar la condición de B en este caso concreto». Por el contrario, las razones históricas de una obligación sugieren que «lo que A le debe a B se lo debe en virtud de alguna acción, tarea, acuerdo, relación, etc., que ha ocurrido en el pasado». Lichtenberg, Judith, “National Boundaries and Moral Boundaries: A Cosmopolitan View.”, en P. Brown y H. Shue (eds), *Boundaries: National Autonomy and its Limits*. New Jersey, Rowan and Littlefield, 1981. Citado por Dobson, Andrew. *Ciudadanía y Medio Ambiente*. Prometeus, Madrid, 2010, pp. 79-80.

En conclusión, el concepto de ciudadanía en cualquiera de sus vertientes (republicana, liberal, cosmopolita) refiere a derechos y obligaciones en un territorio determinado, alude a ciertas virtudes cívicas, esfera pública y privada y la reciprocidad y pertenencia a una comunidad específica. El modelo de ciudadanía ecológica, en virtud de sus características, rompe con la arquitectura de los modelos anteriores. Se trata de una ciudadanía no recíproca, no contractual, las virtudes cívicas se aplican tanto en el espacio privado como en el público, no territorial.

3.6. Agua y ciudadanía

Una primera forma de relación entre la moderna institución de ciudadanía y el agua viene dada por el desarrollo de los derechos de propiedad, el cual constituyó un elemento central en la formación de los sistemas de ciudadanía modernos, en particular de los derechos civiles¹⁴⁰.

Los derechos de agua, desde esta perspectiva, pueden ser considerados como un componente de los derechos civiles de la ciudadanía incluidos dentro de los derechos de propiedad. Sin embargo, existen grandes diferencias entre las áreas urbanas (en las que los derechos de propiedad del agua, por lo general, están en poder de instituciones públicas: municipios, empresas, otros organismos de gobierno) y las áreas rurales, donde son frecuentemente usufructuados por personas privadas o por entidades conocidas y, por lo tanto, la concepción y aceptación de lo público y lo privado es diferente en materia de agua¹⁴¹.

Sin embargo, el desarrollo de los derechos de agua también se presenta relacionado con el desarrollo de los derechos políticos y sociales de la ciudadanía. En relación a los primeros, se encuentran ligados a la gobernabilidad del agua y de sus servicios derivados.

Siguiendo a José Esteban Castro, la gobernabilidad, pensada en relación al agua, es el resultado de la confrontación social en torno a la definición de los

¹⁴⁰ Boelens, R. y Hoogendam, P. (eds.), *Water Rights and Empowerment* Assen, Holanda: Van Gorcum, 2002.

¹⁴¹ Barlow, Maude y Blue Gold. *The Global Water Crisis and the Commodification of the World's Water Supply*. International Forum on Globalization, San Francisco, Calif. 1999.

principios, valores, e instituciones que intervienen en el gobierno, gestión y asignación del agua y sus servicios derivados, así como también, en las decisiones acerca de quién gobierna, gestiona y asigna el agua y sus servicios¹⁴².

Respecto de los derechos sociales ligados al agua, debe considerarse en el contexto histórico en el cual, desde mediados del s. XX, la noción de ciudadanía ha incorporado derechos sociales y económicos. Este tópico remite al clásico ensayo de Thomas Marshall “Ciudadanía y clase social”. En este sentido, por ejemplo, la universalización de los servicios de agua y saneamiento en Europa se convirtió en una prioridad no sólo por razones de higiene o salud sino también por ser un factor de crecimiento económico¹⁴³.

Ahora bien, la inclusión de los derechos de agua, dentro de los derechos de “segunda generación” o derechos sociales conduce a una tensión que subyace al mismo concepto de ciudadanía, pero comporta ciertas particularidades en relación a los derechos de agua. La primera es que el derecho al agua, en cuanto localizado dentro de la órbita de los derechos a la salud y la higiene, es un derecho de tipo positivo, en tanto significa crear obligaciones legales nacionales e internacionales. Se trata de una perspectiva substancialmente diferente de la concepción típicamente liberal de ciudadanía como conjunto de derechos únicamente negativos y civiles. De acuerdo con la ideología neoliberal, tales derechos están determinados por el mercado y la actuación del individuo en él, pero se descuidan los derechos sociales y económicos por su fuerte relación con la idea de justicia social¹⁴⁴.

Por otro lado, el acceso al agua ha sido categorizado como derecho humano por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas¹⁴⁵ y refrendado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 64/292 del 28 de julio 2010.

¹⁴² Castro, José Esteban. *La construcción de nuevas incertidumbres, tecnociencia y la política de la desigualdad: el caso de la gestión de los recursos hídricos*. <http://www.oei.es/revistactsi/numero2/esteban.htm>. Fecha de captura: 05-06-07.

¹⁴³ Goubert, J. P., “The Conquest of Water”. *The Advent of Health in the Industrial Age*. Cambridge and Oxford, Polity Press and Basil Blackwell, 1986.

¹⁴⁴ Plant, Raymond. *Citizenship, Rights, Welfare*. Ed., Social Policy and Social Justice. Polity Press, Cambridge, 1998.

¹⁴⁵ Organización Mundial de la Salud. *El derecho al agua*, Ginebra, 2003 http://www.who.int/water_sanitation_health/rightwater/es/. Fecha de captura 05/04/06.

La inclusión del agua como derecho humano es objeto de grandes polémicas en torno a la ciudadanía y sobre la gestión del agua. La incorporación del agua dentro de los derechos positivos de ciudadanía resulta inadmisibles desde un punto de vista neoliberal. Este debate, que en las últimas décadas ha cobrado trascendencia internacional, se centra en la consideración del agua como mercancía o como derecho humano.

La concepción del agua como mercancía es relativamente nueva ya que el agua históricamente ha sido considerada un bien común (*common good*) y ha sido posible a través de un proceso de mercantilización del agua en el contexto de la globalización del capital y expansión de la esfera de mercado hacia nuevas áreas. Entre los principales impulsores de ese proceso se encuentra la OMC y otras organizaciones internacionales como el BM y el FMI que incentivan políticas de privatización de los servicios del agua potable y su apertura a inversiones privadas como condición para el otorgamiento de créditos internacionales¹⁴⁶.

Un primer argumento de la posición neoliberal es que es inadmisibles que el derecho al agua se encuentre dentro de la órbita de los derechos que el Estado esté obligado a proveer a sus ciudadanos. La necesidad no es condición suficiente para hacer de algo un derecho. Se espera que las personas paguen por el agua, de la misma forma que a los alimentos o cualquier otra necesidad vital que necesiten para sobrevivir. Esa visión considera que los derechos positivos son problemáticos en cuanto que hacen recaer una carga a otros individuos para ayudar a pagar ese bien¹⁴⁷.

En segundo lugar, bajo la perspectiva neoliberal el agua puede ser tratada como un bien económico. Como cualquier otro bien, el agua tiene un valor para los usuarios, quienes están dispuestos a pagar por él y, asimismo, usarán el

¹⁴⁶ Echaide, Javier. “¿Un Mercado para los Bienes Comunes? Inclusión y liberalización del Agua como Mercancía de la OMC”. *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*, (Capaldo ed.), op. Cit., pp. 237-251.

¹⁴⁷ Williams, W. *Rights vs. Wishes*. [En línea], 2002, disponible en: <http://www.capitalismmagazine.com/politics/rights/2005-Rights-Wishes.html>, (consultado el 07/2011).

agua hasta tanto los beneficios de su uso no excedan los costos en los que incurren¹⁴⁸.

Un tercer argumento del enfoque economicista del agua es que, aun si es considerada un derecho, la privatización es el mejor modo para protegerlo. Las compañías privadas, según esta perspectiva, son capaces de controlar el mercado de agua para su provisión en calidad, confiabilidad y eficiencia para todas las necesidades. Por lo tanto, estas fuerzas deberían ser controladas en la provisión de aguas globalmente¹⁴⁹.

Este tipo de argumentos son legítimos en tanto el neoliberalismo es una ideología de gran difusión global, especialmente – pero no exclusivamente – en los ámbitos financieros y sectores con gran poder adquisitivo, conforma el tipo de pensamiento dominante en algunos países como en Estados Unidos.

A su vez, son pertinentes porque aluden a un problema relevante a nivel local e internacional, ante la denominada crisis del agua. Se parte del supuesto de la escasez del agua, de gran aceptación en la comunidad científica y se plantea la necesidad de dar respuestas ante esa crisis. Justamente, por su escasez, es tratado como mercancía a fin de asegurar su disponibilidad y acceso.

Sin embargo, todos los argumentos son susceptibles de controversia, tanto desde el plano dogmático y axiológico como desde el empírico. Desde un punto de vista opuesto, la ONU¹⁵⁰ y organismos defensores de los derechos humanos consideran que el agua es un derecho humano, no una mercancía.

¹⁴⁸ Williams, W. *Is Health Care a Right?* 2010, [En línea], disponible en: <http://www.creators.com/opinion/walter-williams/is-health-care-a-right.html>, (consultado el 07/2011).

¹⁴⁹ Williams, W. *Rights vs. Wishes*. Op. cit.

¹⁵⁰ Es importante tener en cuenta que la ONU no proscribe la liberalización del comercio de aguas sino que acentúa la necesidad de regularla y controlarla, especialmente en el caso de agua potable, por la posible afectación al derecho humano al agua, “El informe señala que, en la medida en que esos fenómenos pueden vincularse con la liberalización del comercio de servicios, los reguladores han de ser conscientes de garantizar que en las políticas de liberalización se tengan en cuenta las responsabilidades del Estado en cuanto a respetar, proteger y ejercer los derechos humanos. La normativa sobre derechos humanos no impone obligaciones a los Estados de proporcionar exclusivamente servicios esenciales; sin embargo, los Estados han de garantizar la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad de servicios esenciales, incluido su suministro, especialmente a los pobres, a los vulnerables y a los marginados”. ONU, Consejo Social y Económico, Comisión De Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 54º período de sesiones, Tema 4 del programa provisional, Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Este argumento se centra en la noción de que el derecho a la vida es el más importante de los derechos humanos y que el agua es fundamental para la salud y para la vida. Por extensión, el agua es esencial para todos los derechos que dependen de la salud y de la vida, tales como el derecho a la libertad de expresión o la libertad de culto. Todo esto hace que el agua sea una parte fundamental de protección de nuestros derechos como individuos. De este modo, el agua puede ser actualmente vista como un derecho negativo, dado que protege la violación de otros derechos humanos.

El problema de considerar al agua como mercancía, según el enfoque humanista, es que las compañías no son capaces, fundamentalmente, de proteger o asegurar este derecho sin excepción. Este es el motivo por el cual los gobiernos deben actuar para garantizarla a través de la propiedad pública y la distribución de los servicios de agua potable.

En segundo lugar, se considera que las ganancias de las compañías son inherentemente incapaces de garantizar el derecho al agua. Que, contrariamente a los que sostienen los enfoques privatistas, las compañías no garantizan el derecho seguro al agua potable a quienes más lo necesitan. Que las compañías inherentemente tienen, como principal objetivo, maximizar sus ganancias y no tienen un interés fundamental en asegurar el acceso al agua. Así, basándose en la experiencia empírica, se sostiene que es común que las compañías privadas incrementen sus tarifas de forma importante (algunas veces hasta duplicar o triplicar la tarifa). Muchos no pueden afrontar los pagos y se encuentran obligados a mudarse, lo cual constituye una violación al derecho al agua. El problema fundamental, por consiguiente, reside en que los intereses de las utilidades del agua privada conducen directamente a la imposibilidad de afrontar la protección del derecho al agua. Este es un problema, en primer lugar, porque todo lo que es considerado un derecho no debería ser directamente sujeto de intereses o beneficios económicos.

(2002): "La liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos", *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos*. [En línea], disponible en: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/157f4f1684f1e795c1256c05002b76a3/\\$FILE/G0214117.pdf](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/157f4f1684f1e795c1256c05002b76a3/$FILE/G0214117.pdf), (consultado el 08/2011).

En consecuencia, según el enfoque humanista, la propiedad privada del agua puede amenazar la salud pública y los derechos de los ciudadanos¹⁵¹. Para el caso de Argentina la posición anti-privatista ilustra este argumento con la experiencia de la concesión de los servicios de agua potable y saneamiento, en la década de 1990, donde se dio la mayor concesión al capital privado en el mundo, en el Gran Buenos Aires. La empresa Aguas Argentinas Sociedad Anónima (AASA) ganó la licitación por presentar una tarifa baja. Luego, a partir de las renegociaciones contractuales, se aumentaron las tarifas y se postergaron las inversiones. Como la obligación principal de las empresas privatizadas era la de invertir, la posibilidad de postergar la inversión, implicaba beneficios extraordinarios, los que se potenciaban más aún, como es el caso de AASA, por no estar expuesta a competencia alguna. A su vez, la lógica de la empresa tendió hacia las expansiones de mayor rentabilidad, mientras que, los sectores de bajos ingresos quedaron relegados a la esfera de la política social a cargo del Estado¹⁵².

Uno de los casos más conocidos por sus trágicas consecuencias es el caso de privatización de los servicios de agua en la ciudad de Cochabamba en el año 2000, cuando miles de personas se manifestaron en las calles para protestar debido a que el costo del servicio de agua potable se les había incrementado en un 35%. Luego de la declaración del estado de sitio y de severos enfrentamientos entre las autoridades con los usuarios se revirtió la privatización.

De esta manera, la privatización del agua conduce a debilitar esas medidas tendientes a garantizar los estándares de salud pública y, en consecuencia, el agua debe ser considerada un bien común.

La inclusión del derecho al agua como derecho humano lleva a otro punto de tensión inherente a la moderna institución de la ciudadanía que, desde fines de la década de 1980, viene suscitando una serie de controversias a partir de

¹⁵¹ ON. "La liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos". *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos*. 2002, Disponible en: [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/157f4f1684f1e795c1256c05002b76a3/\\$FILE/G0214117.pdf](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/157f4f1684f1e795c1256c05002b76a3/$FILE/G0214117.pdf)

¹⁵² Ver Azpiazu, Daniel; Schorr, Martin; Crenzel, Emilio; Forte, Gustavo; Marín, Juan Carlos. *Agua potable y saneamiento en Argentina. Privatizaciones, crisis, inequidades e incertidumbre future*. CDC, mayo 2005, Vol. 22, N° 59, pp. 45-68.

las críticas efectuadas al ensayo clásico de Marshall, de poner en discusión el status diferencial de los derechos específicos de ciudadanía respecto de los derechos genéricos del hombre. El reconocimiento del derecho al agua como “genérico” comporta una concepción acerca de la naturaleza de este bien. Desde una perspectiva de tipo neoliberal, se presenta confinada como bien privado y, por extensión, bien privado globalizado.

Un punto de vista opuesto sostiene que el agua es un bien público mundial. Se trata de una categoría diferente de la de bienes privados o públicos porque su titularidad jurídica es relativa a aquellos bienes que pertenecen de manera global e indistinta a todos los miembros de la comunidad humana. Razón por la que se tienen deberes de hacer un uso razonable de la misma o transmitirlo en las mejores condiciones a las generaciones venideras. El agua, dentro de esta perspectiva, es categorizada como un bien natural, a diferencia de los bienes resultado de la acción humana (tales como: el patrimonio cultural, la paz internacional, el saber científico, entre otros). El problema que surge de considerar el agua como bien público global o bien común de la humanidad es que el campo de los beneficios del agua y el alcance de sus externalidades, creadas a partir de su uso, son generalmente de nivel local o nacional, mientras que por otra parte, la noción de bien público se presenta demasiado abstracta y formal, lo que dificulta incluir las representaciones sociales y acervos culturales diversos. Por ejemplo, en varios países, las aguas subterráneas están sujetas a derecho de posesión de tierras y, por lo tanto, hay diferencias notables entre propietarios y no propietarios sobre lo que es o lo que incluye bienes públicos.

3.7. El paradigma ambiental y el derecho humano al agua

La percepción de que el agua es un recurso escaso y vulnerable ha llevado a diversos enfoques respecto de su gobernanza, en el nivel local, regional y global. La gobernanza y la gobernabilidad, como vimos en el capítulo dos son conceptos relativamente recientes, complejos (por su gran cantidad de acepciones) y sujetos a permanentes controversias.

No obstante, desde la primera década del presente siglo, existe un amplio reconocimiento internacional que la crisis del agua, como factor clave de los ecosistemas que proveen bienes y servicios a la humanidad, requiere de una

gobernanza que considere las dimensiones de la gestión integrada en el nivel de la cuenca hidrográfica, el enfoque ecosistémico y el reconocimiento del derecho humano de acceso al agua potable y saneamiento, consagrado por las resoluciones 64/292 de la Asamblea General de UN (2010)¹⁵³ y la 16/2¹⁵⁴ del Consejo de Derechos Humanos (2011), y la gestión participativa que incluya a todos los grupos afectados (Principio 10 de la Declaración de Río de 1992). La dimensión de la participación pública, a su vez, requiere garantizar el libre acceso a la información pública ambiental, el acceso efectivo a la justicia y la educación ambiental.

En el ámbito nacional, en la Constitución Nacional no se hace alusión al derecho humano al agua. El agua sólo es mencionada en el art. 124 dentro de la generalidad de los recursos naturales los cuales quedan bajo el dominio originario de las provincias. Tampoco se encuentra incluida dentro de los pactos incorporados al art. 75, inc. 22¹⁵⁵.

Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han considerado, “implícita” y “parcialmente”, modificado el art. 124, a partir del establecimiento del art. 41. Por ello es que se dice que las provincias ya no pueden disponer exclusiva y discrecionalmente de sus recursos naturales. Esa interpretación se ve reflejada en el caso Mendoza en el cual la CSJN condena al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por la contaminación de un cauce de agua que no es de dominio nacional, sino provincial, reconociendo así la jurisdicción de la Nación en el caso de cuencas inter-jurisdiccionales¹⁵⁶.

¹⁵³ Ver: Capaldo, Griselda et. al. Capaldo et. Al. “Evaluaciones Jurídicas, Ecológicas y Sociales para el Debate de la Sustentabilidad y Gobernabilidad en la Gestión de Cuencas en Sudamérica”. Op. Cit; Capaldo, et. Al. “Sustentabilidad y Gobernabilidad del Agua en Ecosistemas. Análisis de Gestión en el Ámbito de América del Sur”. 5º Forum Mondial des Droits de L’homme. *Secrétariat International permanente droits de l’homme et gouvernements locaux, Nantes, pays de la Loire, France, 22 al 25 de mayo de 2013*. [En línea], Disponible en: http://www.spidh.org/fileadmin/spidh/FMDH_2013/Appel/Intervenants/Article_definitif-_equipe_UBA.pdf

¹⁵⁴ UN. Consejo de Derechos Humanos. *Resolución 18/1. El derecho humano al agua potable y el saneamiento*. [En línea], disponible en: <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2012/06/Resoluci%C3%B3n-181-del-Consejo-de-Derechos-Humanos.pdf>

¹⁵⁵ Echaide, Javier. “El derecho humano al agua potable y el saneamiento. Su recepción constitucional en la región y su vinculación con la protección de las inversiones extranjeras”. Op. cit., p. 281.

¹⁵⁶ Cañaviri, Ángela, Et. Al., *El Derecho Medioambiental en Argentina y Bolivia*. UNCU, 2012, pp. 7-8-[En línea], disponible en: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/4641/derechomedioambiental-boliviayargentina.pdf (consultado el 12/06/2014).

Por otra parte, en la causa Kersich, el 2 diciembre de 2014, la CSJN ha introducido el derecho humano al agua potable. La Corte se nutre en los fundamentos de su resolución de convenios internacionales con jerarquía constitucional, así como la interpretación que sus órganos hacen de ellos. Se deduce, asimismo, su relación con una gestión ecológicamente sustentable. Se sostiene en el Considerando 12 que:

“...el acceso al agua potable incide directamente sobre la vida y la salud de las personas, razón por la cual debe ser tutelado por -los jueces. En este sentido cabe resaltar que en su reciente resolución A/HRC/RES/27/7 distribuida el 2 de octubre de 2014, el Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas exhorta a los Estados a que *“velen por que todas las personas tengan acceso sin discriminación a recursos efectivos en caso de violación de sus obligaciones respecto del derecho humano al agua potable y el saneamiento, incluido recursos judiciales, cuasi-judiciales y otros recursos apropiados”* (11.c).

“En el campo de los derechos de incidencia colectiva, es fundamental la protección del agua para que la naturaleza mantenga su funcionamiento como sistema y su capacidad de resiliencia.

Por esta razón es que en muchos instrumentos internacionales se menciona la tutela del derecho al agua potable. En este sentido, la resolución A/RES/64/292, del 30/07/2010, de Naciones Unidas, declaró el derecho al agua potable y el saneamiento como derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos. La "Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer" 1979), artículo 14, párr. 2 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" del 17/11/1988, predicen que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano y a contar con los servicios básicos; la "Convención sobre los Derechos del Niño", artículo 24, 2º párr. (1989), exige a los Estados Partes que luchen contra las enfermedades mediante el suministro de agua potable salubre. De otro lado, es de recordar que en el mes de septiembre de 2000 los dirigentes de todos los países se comprometieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas a reducir a la mitad para

el año 2015 la proporción de personas que carecían de acceso al agua potable o que no podían costearla. Y que, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, celebrada en Johannesburgo, se acordó un objetivo similar para reducir a la mitad, también para el año 2015, las cifras de personas sin saneamiento básico. Asimismo, numerosos documentos de organizaciones internacionales, incluyen declaraciones en ese sentido, como la que surge de la Observación General n° 15 del "Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" de Naciones Unidas, que el 15/11/2002, en virtud de la cual se dijo que: "El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos".

En el caso resulta de fundamental importancia el derecho de acceso al agua potable y la aplicación del principio de prevención y, aun en la duda técnica, del principio precautorio, como sustento de ese derecho."¹⁵⁷

A pesar de estos progresos en el establecimiento del derecho humano al agua, la institucionalización del paradigma ambiental en la gobernanza del agua implica una continua confrontación – en cada una de sus múltiples dimensiones – entre actores diferentes (con asimetrías de poder) y es dependiente de una multiplicidad de aspectos (culturales, religiosos, políticos, económicos, sociales). En ese proceso, en el cual se dan avances y retrocesos, es posible identificar una serie de dimensiones fundamentales entre la ciudadanía y el agua. Cuando los ciudadanos participan de la gobernanza del agua, en el ejercicio de sus derechos políticos, entran dentro de la discusión sobre los valores y principios sobre los que debe regirse su gestión, la asignación de los servicios de agua, su relación con los ecosistemas, la calidad de vida, la seguridad e higiene, la salud, las instituciones y autoridades que deben intervenir, entre otros aspectos fundamentales. En esas controversias – de las que participan actores con muy diverso nivel de incidencia en las decisiones – entran en juego las tensiones sobre los derechos o bien la forma en que se entienden los distintos derechos ciudadanos

¹⁵⁷ CSJN. Recurso de Hecho. Kersich, Juan Gabriel y otros *cl* Aguas Bonaerenses SA y otros *s/* amparo. Considerando 12. El subrayado es del original.

vinculados al agua, entre los que se incluyen los modos y formas de la participación ciudadana.

En virtud del carácter intrínsecamente controversial de la gobernanza del agua; que los valores sobre los que se rige la gestión del agua tienen consecuencias trascendentes sobre la calidad de vida de las personas y en muchos casos de su supervivencia; que además esos valores inciden sobre la salud de los ecosistemas que dependen del agua, creemos que es preciso distinguir una jerarquía de las normas. Las normas que protegen los derechos humanos y en nuestro caso, el derecho humano al acceso al agua, por su interdependencia con el derecho a la vida tiene primacía. Ergo, el derecho humano al agua se encuentra en un nivel supra-ordinado respecto de otros derechos, como aquellos que regulan el agua dentro de la órbita de los derechos de propiedad. El agua, por lo tanto, al ser un derecho humano no es transable y las partes que participan en la gobernanza del agua en cualquiera de sus niveles no pueden invocar disposiciones que lo conculquen.

Como todo derecho humano, el derecho al acceso al agua participa de las características de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos derechos. Asimismo, es interdependiente con los derechos de tercera generación, que incluye el derecho a un medio ambiente sano. La persistencia con que el paradigma ambiental se ha incorporado en la agenda global lleva a la imposibilidad de separar el derecho humano al acceso al agua y la sustentabilidad del medio ambiente.

La incorporación de los derechos ambientales va acompañada de sus correspondientes deberes los cuales han sido establecidos en diversos instrumentos internacionales, mencionados en el capítulo dos. En la Constitución Nacional los deberes ambientales quedan establecidos en el primer párrafo del art. 41, donde se establecen los derechos a gozar de un medio ambiente sano y su correspondiente “deber de preservarlo”.

La introducción de los deberes ambientales lleva a necesidad de redefinir la relación entre los derechos individuales y colectivos, la relación entre el individuo y la sociedad. Sin perjuicio de que los derechos de ciudadanía de primera y segunda generación conservan su plena actualidad, el surgimiento de los deberes de protección de los bienes colectivos introduce límites en el

ejercicio de los derechos individuales cuando ellos afectan a los bienes colectivos de forma irreversible¹⁵⁸.

Cabe distinguir los deberes ambientales positivos de los negativos. Los primeros implican el cumplimiento de los deberes de preservación de los recursos naturales o la biodiversidad, mientras que los segundos suponen la abstención de conductas que generen daño al medio ambiente¹⁵⁹.

El cumplimiento de los deberes ambientales, necesariamente requiere de límites al ejercicio de los derechos subjetivos, verbigracia, el derecho al consumo es traducido como derecho al “consumo sustentable”; el derecho a ejercer una industria lícita se presenta condicionado por el principio precautorio. En ambos casos se presentan límites al ejercicio de los respectivos derechos¹⁶⁰.

El cumplimiento de los deberes ambientales lleva a la necesidad de un abordaje que incluya, además de los aspectos jurídicos, los culturales, sociales, políticos, sobre el proceso de institucionalización del paradigma ambiental.

3.8. La perspectiva socio-jurídica de la cuestión ambiental en el ámbito mundial

A partir de los grandes hitos en la institucionalización jurídica de la cuestión ambiental, se suscitó un gran interés de los investigadores de las ciencias jurídicas y sociales en temas ambientales.

La solución a los problemas ambientales requería el estudio de las interacciones del hombre con el medio ambiente debido a que, tales problemas son, al mismo tiempo, problemas socio-conductuales. En efecto, el comportamiento humano es un factor causal fundamental de los diversos tipos de deterioro del medio ambiente en general. Por ese motivo, se recomienda a los tomadores de decisión y gestores de políticas ambientales tomar en cuenta las variables socio-conductuales fundamentales de los problemas ambientales,

¹⁵⁸ Lorenzetti, Ricardo. Op. cit, pp. 11-12.

¹⁵⁹ Idem, p. 12.

¹⁶⁰ Idem.

lo cual implica considerar las limitaciones de las estrategias puramente técnicas o económicas para la promoción de la seguridad ambiental¹⁶¹.

Sin embargo, el ambiente humano, en las ciencias del comportamiento ha sido tratado de forma ocasional o de forma tangencial. Así, la sociología, como las demás ciencias, en su proceso de producción de conocimiento, se basaba en el supuesto de la esfera social como variable independiente del entorno¹⁶². Durkheim, por ejemplo, en *Las reglas del método sociológico*, con la finalidad de constituir a la sociología como disciplina positiva autónoma, afirmaba que los hechos sociales sólo pueden explicarse haciendo referencia a otros hechos sociales¹⁶³. Si bien su objetivo pasaba fundamentalmente por separar la causa de los hechos sociales de los estados de conciencia individual y, aun cuando suponía a la naturaleza como precondition para la existencia de la sociedad, su énfasis en la autonomía explicativa de los hechos sociales lleva a la exclusión de la variable ambiental en la comprensión de los procesos sociales.

En 1978, Catton y Dunlap definieron el objeto de estudio de la sociología ambiental como “las complejas y variadas interacciones entre medioambiente y sociedad”¹⁶⁴. Esta disciplina se emparenta íntimamente con conceptos propios de la ecología humana tales como territorialidad, ecosistema humano, espacio. Sin embargo, la delimitación de su objeto de estudio no resulta fácil respecto de otras ciencias en virtud de su carácter inter-disciplinario. Los campos de estudio de la sociología del medio ambiente son: a) los valores, percepciones y representaciones sociales del entorno físico; b) la relación entre ambiente y personalidad psico-social; c) actitudes y comportamientos respecto de la cuestión ambiental; d) conducta espacial del hombre; e) los procesos de institucionalización ambiental; f) ocio y medio ambiente; percepción social del riesgo; g) representaciones y comportamientos ante catástrofes ambientales; h) sociología de los conflictos ambientales.

Luego de definir el objeto de estudio de la sociología ambiental, Catton y Dunlap elaboraron una crítica al paradigma antropocéntrico en el que se ha

¹⁶¹ Vlek, Charles. Op. cit, pp. 153-154.

¹⁶² Aledo, Antonio y Domínguez, J. A. *Arqueología de la sociología ambiental*. Grupo Editorial Granada, 2001, p. 6.

¹⁶³ Durkheim, Emile. *Las reglas del método sociológico*. Hispamérica, Bs. As., 1982, p. 133.

¹⁶⁴ Dunlap, Riley E. y Catton, William, R. “Environmental Sociology”. *Annual Review of Sociology*, Vol. 5, 1979, p. 251.

desarrollado la ciencia moderna, que denominaron “Paradigma de la Excepcionalidad Humana (EPH)” y está basado en los siguientes presupuestos: a) Los seres humanos son los únicos seres culturales, b) Esto hace a los humanos superiores al resto de las especies, c) La acumulación cultural significa que el progreso puede continuar sin límite (especialmente, a partir de las innovaciones tecnológicas)¹⁶⁵.

Los mencionados autores, plantean la necesidad de revisar críticamente la relación entre naturaleza y sociedad como tarea fundamental para la supervivencia de los ecosistemas de la tierra incluyendo al hombre y elaboran un nuevo paradigma denominado *Nuevo Paradigma Ecológico (NEP)* que “posiciona al ser humano como una especie más dentro del ecosistema, negando la posibilidad de crecimiento ilimitado, dadas las restricciones biofísicas que impone la naturaleza”¹⁶⁶.

Ahora bien, dentro de los estudios de la sociología ambiental es preciso distinguir diversos paradigmas epistemológicos, que determinan la forma de abordar el estudio de las relaciones entre el hombre y su entorno.

La sociología ambiental constructivista considera a la naturaleza como una construcción social debido a que los problemas ambientales se convierten en tales en tanto éstos se constituyen en problemas sociopolíticos. Algunos investigadores afirman que el conocimiento de la naturaleza no proviene de la naturaleza misma sino del producto de las interpretaciones y significados sociales, con lo cual se llega a sustraer el carácter objetivo de la cuestión ambiental para centrarse en los procesos de conciencia y legitimidad social¹⁶⁷. De esta forma, se renueva la posición sociologista de Durkheim de la independencia de los hechos sociales respecto del medio físico¹⁶⁸.

En contraposición, Leff propone una sociología ambiental basada en la racionalidad ambiental, que confronta con el dualismo ontológico que prevaleció en los pensadores clásicos: la diferencia entre lo real y lo simbólico,

¹⁶⁵ Aledo, Antonio y Domínguez, J. A. “Problemas Socio-ambientales II: las eco-utopías”. *Arqueología de la sociología ambiental*. Grupo Editorial Granada, Granada, 2001, p. 21.

¹⁶⁶ Aledo, Antonio y Domínguez, J. A. Op. Cit., pp. 21-22.

¹⁶⁷ Leff, Enrique. “Sustentabilidad y racionalidad ambiental: hacia “otro” programa de sociología ambiental”. Op. cit., p. 23. También en: Domínguez, Andrés y Aledo, Antonio. “Teoría para una Sociología Ambiental”. Op. Cit., p. 27.

¹⁶⁸ Leff, Enrique, op. cit., p. 24.

de la cultura con la naturaleza, a partir de analizar la complejidad ambiental del mundo donde se hibrida lo material, lo tecnológico y lo simbólico¹⁶⁹.

Según Leff la crisis del medio ambiente es producto de los procesos de la racionalidad económica occidental y la revolución industrial de la cual emerge la ciencia moderna, y no es un mero producto de estrategias discursivas y de intereses económicos y políticos¹⁷⁰. Ese proceso dio lugar al fraccionamiento del conocimiento y a la división de la realidad en campos disciplinarios confinados. Sin embargo, el análisis de lo ambiental, debido a la complejidad de los procesos naturales y sociales que confluyen requiere de la perspectiva interdisciplinaria, una visión sistemática y un pensamiento holístico¹⁷¹.

3.9. La perspectiva socio-jurídica del agua como cuestión político-ambiental en el ámbito nacional

A pesar que la bibliografía jurídica en materia ambiental en Argentina se ha incrementado considerablemente desde la década de 1960, los estudios sobre conductas políticas pro-ecológicas en Argentina son escasos.

El paradigma ambiental – en proceso de institucionalización – implica un nuevo orden normativo, político y moral y de allí surge la necesidad de analizar los valores y comportamientos de las personas tomando como referencia positiva o negativa esos subsistemas normativos, su internalización, la efectividad de los mecanismos de control social – en sus tipos formal, informal y el autocontrol –. El análisis del proceso de institucionalización ambiental implica considerar al sistema jurídico-normativo en su interacción con los sistemas políticos, las políticas públicas ambientales, las tensiones entre distintos grupos de interés, y las interacciones con los ecosistemas¹⁷².

¹⁶⁹ Ibidem, p. 21.

¹⁷⁰ Ibid., p. 24.

¹⁷¹ Leff, Enrique. *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI editores, México DF, 2010, p. 69.

¹⁷² Es importante tener en cuenta la naturaleza normativa de la sustentabilidad ambiental. Es cierto que muchos aspectos de la sustentabilidad son de carácter técnico y requieren de mediciones, evaluaciones, determinación de ciertos estándares admitidos en la utilización de determinada cantidad y calidad del espacio ecológico. Sin embargo, surge la pregunta: ¿Para qué o para quién? del cuidado del medio ambiente, se trata de una cuestión de principios no reductible únicamente al ámbito técnico.

En una investigación jurídica sobre indicadores de eficacia del Derecho ambiental, Griselda Capaldo reconoce cuatro vías de acatamiento de la ley: 1) la individual, 2) la legislativa, 3) la administrativa y 4) la judicial¹⁷³.

Luego de estudiar la situación argentina¹⁷⁴, la autora concluye que, el grado de ineficacia del derecho ambiental es elevado e identifica las siguientes causas que reflejan tanto la labor del Congreso Nacional como de la administración: a) dilaciones en la reglamentación de las leyes de fondo; b) escaso conocimiento interdisciplinario y científico; c) explosión normativa y d) la baja tasa de inversión del sector público en ambiente y desarrollo. Como causas de ineficacia que reflejan la labor del Poder Judicial identifica a) omisión de prueba científica y b) la autorrestricción probatoria y su efecto adverso sobre la verosimilitud de la denuncia y del derecho ambiental invocado¹⁷⁵.

Como contrapartida, en el fallo de la CSJN en el caso Mendoza, se identifican una serie de indicadores favorables a la eficacia del derecho ambiental: a) la prueba científica interdisciplinaria en el fundamento de la sentencia; b) la simplificación y aceleración del procedimiento judicial; c) la resolución del problema de la superposición de jurisdicciones; d) la implementación de una estrategia para resolver eficazmente problemas de competencia convergentes. Sin embargo, señala la autora que sería deseable

¹⁷³ Capaldo, Griselda. "Gobernabilidad Ambiental y Eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable". Op. cit., p. 22.

¹⁷⁴ Capaldo desarrolla como antecedente relevante de investigación cuantitativa sobre eficacia del derecho en el nivel nacional un estudio de la FARN, durante el período 1999-2005, utilizando los indicadores INECE para verificar el grado de eficacia del derecho ambiental desde la acción del Poder Judicial en los tribunales de la Ciudad de Buenos Aires, La Plata y Mar del Plata y ante la CSJN (las cuales concentran el mayor índice de litigiosidad del país). El escrutinio de la información recogida permitió que la FARN comprobase que: a) insuficiente formación ambiental interdisciplinaria de los jueces y el personal judicial para resolver las causas que se dirimen en sus juzgados; b) en algunos casos, la tecnología necesaria es insuficiente; c) falta de personal judicial; d) las causas ambientales más complejas se dirimen ante los tribunales marplatenses, lo cual es un indicador negativo en razón de la escasez de personal judicial, de presupuesto y de infraestructura; e) desde el punto de vista presupuestario, el control de las partidas lo poseen órganos judiciales superiores. Esta dinámica entorpece el despacho de resoluciones ambientales urgentes; f) el número de controversias ambientales en los fueros de las cuatro ciudades analizadas es bajo (menos del 1%); g) en un 80% los juicios ambientales se concentran en problemas relativos al manejo y disposición final de residuos peligrosos (Ley 24051); h) ningún juzgado clasifica las causas por categoría salvo el fuero penal de la Ciudad de Buenos Aires; i) todos los tribunales de la ciudad de Buenos Aires dan a publicidad sus sentencias, salvo los criminales y correccionales federales y la fiscalía; j) Respecto al indicador "legitimación activa", todos cuentan con servicios jurídicos gratuitos para representar judicialmente a aquellos que carecen de dinero suficiente para hacerse cargo de los gastos judiciales. Idem, pp. 27-28.

¹⁷⁵ Idem, pp. 31-35.

no llegar a la instancia judicial dado que es la respuesta más costosa para la aplicación de la ley¹⁷⁶.

Respecto de los indicadores de ineficacia de las acciones individuales hay muy poca información bibliográfica debido a que las ciencias de la conducta humana en Argentina se encuentran en una fase primaria en el estudio de las relaciones entre sociedad y medio ambiente. Cabe mencionar el estudio de Biagi sobre las representaciones sociales del agua en Buenos Aires y Gualeguaychú, donde encontró resultados en tres dimensiones fundamentales del plano axiológico-actitudinal:

1) En términos de ideas y creencias, predomina una representación eco-céntrica de agua, que significa que el agua es considerada un recurso limitado y que el factor antrópico tiene incidencia sobre el equilibrio de la naturaleza¹⁷⁷. Esta dimensión es consistente con el paradigma ambiental.

2) En segundo lugar, en términos de imagen y actitudes, la evidencia empírica no permite afirmar que sean consistentes con el paradigma ambiental ya que no se percibe al agua como formando parte del ecosistema sino algo alejado, muchas veces como espacio de belleza o catástrofes.

3) En tercer lugar, los entrevistados tienen una representación antropocéntrica del agua en vista del sistema normativo y acciones posibles. A este respecto, las representaciones son asociadas con el predominio del locus de control externo sobre el interno. Los entrevistados no se perciben como sujetos de cambio. Hay otros actores que son responsables por eso: “los otros”, “los gobiernos”, “las empresas”¹⁷⁸.

Esas percepciones se dan en el marco de una “cultura de la desconfianza”¹⁷⁹. Un encuesta que dirige Inghelhart¹⁸⁰ mostró que, a principios

¹⁷⁶ Idem, pp. 40-41.

¹⁷⁷ Biagi, Marta. “La representación social del agua en las culturas urbanas de la Argentina”. *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*. (Capaldo ed), Ed. Mnemosyne, Buenos Aires, 2011, p. 153.

¹⁷⁸ Idem, pp. 152-160.

¹⁷⁹ Piotr Sztompka se refiere a la “cultura de la desconfianza” por oposición a la “cultura de la confianza”. La cultura de la confianza” atraviesa las raíces de la sociedad generando un marco normativo para cada individuo y tiene como principales características: a) estimula la sociabilidad, participación y la tolerancia; b) refuerza los vínculos del individuo con la comunidad c) reduce los costos de transacción y d) aumenta las oportunidades de cooperación. En contraposición la cultura de la desconfianza se caracteriza por: a) paralizar el obrar humano; b) erosionar el capital social, c) favorecer actitudes defensivas; d) alienar al

de la década de 1990, Argentina era uno de los países con el índice más bajo de confianza interpersonal. Una cultura en la que impera una mentalidad individualista y que tiene como correlato una baja confianza en las relaciones sociales, se ha diagnosticado muchas veces en términos de anomia¹⁸¹, con efectos des-integradores en la vida personal y social. No hay motivos para pensar que las cuestiones ambientales constituyan una excepción.

A las dimensiones de eficacia de la ley expuestas por Capaldo se debe añadir una quinta dimensión que es la acción colectiva. En efecto, en el contexto internacional, los movimientos sociales¹⁸² han sido agentes relevantes del cambio social ya que muchas de sus definiciones y enfoques han sido receptadas por las agendas transnacionales. En el nivel nacional también se puede constatar una tradición ambientalista que ha tenido como una de sus manifestaciones la acción de movimientos sociales cuyas concepciones y visiones han incidido en la institucionalización de la cuestión ambiental.

A su vez, la dimensión colectiva resulta ineludible porque la idea de escasez de naturaleza lleva la necesidad de proteger los bienes comunes, que pertenecen a la esfera social y transindividual (carácter no distributivo) y la legitimación para obrar difusa o colectiva, lo cual legitima a los sectores de la sociedad civil, al defensor del pueblo, o a ciudadanos no afectados directamente pero que invoquen el interés colectivo.

individuo de la comunidad y d) incrementar los costos de transacción dada la constante necesidad de control social externo. Sztompka, P. *Trust, distrust and the paradox of democracy*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB) [Centro Científico de Berlín para la Investigación Social], Berlin, 1997, pp. 8-11.

¹⁸⁰ Ronald Inglehart: *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*, Princeton: Princeton University Press, 1997, pp. 172-74.

¹⁸¹ Biagi, Marta; Corica, Agustina y Ferro, Mariano. *Aportes sobre el impacto de los estados afectivos en las opiniones sobre la inseguridad en la Argentina*. Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Sociología Jurídica "El Derecho en la Sociedad Actual". Facultad de Derecho, UBA, noviembre de 2005, pp. 17-20.

¹⁸² Los movimientos verdes comparten rasgos de lo que se ha esbozado en la teoría sociológica como "los nuevos movimientos sociales" los cuales a) se centran en nuevos frentes de conflicto social, defienden a la sociedad civil (de la intromisión de por la política, la economía, etc.). Sus valores son valores pos-materiales, no económicos, "blandos"; b) no están centrados en ninguna clase específica, aunque su mayoría proviene de las clases media y alta y c) están descentralizados y toman la forma de redes extensas más o menos difusas. Sztompka, Piotr. *Sociología del Cambio Social*, Ed. Alianza, Madrid, 1996, p. 313. Sin embargo, cabe diferenciar los movimientos ecologistas en el hemisferio Norte y Sur. Mientras que en el primero el medio ambiente se presenta asociado al problema de calidad de vida, de en el Sur se trata de un problema de supervivencia.

En otra investigación que indaga en la dimensión subjetiva del ambiente, Ana Kunz afirma que la percepción social del medio ambiente es un elemento básico para la planificación ambiental y en la gestión del riesgo¹⁸³. Señala al respecto un documento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dirigido a la sociedad civil y las autoridades para:

“... acabar con la creencia popular profundamente arraigada de que el uso de la tierra no reconoce límites sociales ni ecológicos; que, por ejemplo, el agua es de propiedad individual y no debe estar disponible para beneficiar a toda la sociedad... que puede agotarse o contaminarse impunemente, y que la industria no es responsable por los desechos y emisiones que genera”¹⁸⁴.

Así, los procesos de percepción social – que enlazan cuatro procesos independientes: flujo de comunicación e información, actitudes, juicios y percepción sensorial – son indispensables para hacer frente a los problemas del medio ambiente. Hipotetiza la autora que los tomadores de decisiones sobre futuros riesgos, tienen una percepción de corto plazo, responden ante el problema inmediato. Por ejemplo, frente a una inundación que castiga a sectores en situación de vulnerabilidad, los responsables perciben el desastre como “anormal” en el sentido de poco frecuente, y una vez que las aguas se retiran una vuelta a la “normalidad”¹⁸⁵.

En conclusión, tanto las dimensiones normativas como las sociológicas y las psico-sociológicas no permiten afirmar que en nuestro país el paradigma ambiental se vea reflejado en las representaciones sociales de los habitantes urbanos como en las percepciones de los tomadores de decisión.

3.10. Conclusiones de la primera parte

El análisis del vínculo entre agua y ciudadanía en el s. XXI requiere considerar a la globalización como un punto de partida. El punto de origen

¹⁸³ Kunz, Ana. “La percepción del cambio ambiental y su relación con el concepto de daño jurídico. El caso de las inundaciones en la provincia de Buenos Aires”. *Cuestiones Ambientales. Seminario: Problemática de los Daños en la Sociedad Actual*. Instituto “A. L. Gioja”, Fondo Editorial de Derecho y Economía, Buenos Aires, 2009, pp. 27-34.

¹⁸⁴ Idem, p. 34.

¹⁸⁵ Idem, pp. 34-39.

histórico de la globalización comienza, según varios autores, desde el descubrimiento de América en 1492. Sin embargo, sus características intrínsecas: mayor interdependencia de las Naciones, crecimiento de la industria, la técnica y el comercio – con implicancias en toda la vida cultural del hombre y transformación del medio ambiente – se aceleran con la tercera revolución industrial.

La economía global es segmentada¹⁸⁶ y se caracteriza por su interdependencia, su asimetría, su regionalización, su creciente diversificación dentro de cada región, su inclusividad selectiva, su segmentación excluyente y por el incremento de la afectación antropogénica al ecosistema global.

Las consecuencias ecológicas de la globalización económica, en su fase informacional, afectan con mayor intensidad a los países en desarrollo y a los estratos más desfavorecidos en términos económicos y educacionales. Los principales tipos de daños ecológicos que afectan, fundamentalmente a los países en vías de desarrollo, son la exportación artificial de la contaminación (de países desarrollados a países en vías de desarrollo con legislaciones ambientales permisivas); el dumping ecológico; el subdesarrollo (porque induce a la adopción de estrategias de desarrollo a costa de la degradación ambiental como la intensificación de los monocultivos, la exportación de materias primas y recursos naturales como forma de pagar las deudas y la reducción del gasto en materia de medio ambiente) y la pobreza por ser causa de comportamientos insustentables como medio de supervivencia.

Como reacción frente a la intensificación de la degradación del ambiente y los diversos tipos de peligros ambientales globales (escasez regional del agua potable; armas de destrucción masiva; cambio climático, entre muchos otros) han surgido numerosos tipos de movimientos y ONGS ambientalistas y ecologistas. La cuestión del medio ambiente cobró gran visibilidad pública y pasó a integrar la agenda internacional luego de la Declaración de Estocolmo de 1972. En este hito histórico se introduce el paradigma ambiental donde se pone en cuestión no sólo los modelos de desarrollo vigentes sino que se produce un cambio en la forma de ver los problemas y soluciones creados por nuestra civilización.

¹⁸⁶ Castells, Manuel. Op. Cit., p. 129.

El paradigma ambiental, a partir de considerar la naturaleza como bien escaso y en peligro trae la cuestión de los derechos de las generaciones futuras, la cuestión de la conservación de la biodiversidad y de los ecosistemas de los que depende la mayor parte de la vida. El reconocimiento de la naturaleza como bien colectivo lleva a la necesidad de limitar los derechos individuales. A diferencia del paradigma antropocéntrico, se parte de lo colectivo para llegar a lo individual.

El nuevo paradigma ha llevado a la necesidad de plantear una gobernanza ambiental en distintas escalas (local, regional e internacional). Respecto del agua el concepto de “gobernanza” ha cobrado gran importancia desde la última década de 1990 en relación con la “crisis del medio ambiente” de la cual la “crisis del agua” forma parte. En Argentina el paradigma ambiental fue introducido en la CN en 1994 no es posible afirmar que sea el dominante, vale decir que nos encontramos en una etapa de transición.

El paradigma ambiental comporta una serie de consecuencias para la ciudadanía (entendida como un proceso instituido, en permanente construcción). Dobson sostiene la tesis de que el ecologismo comporta un nuevo tipo de ciudadanía: la ciudadanía ecológica, la cual se sustenta en el concepto de “huella ecológica”. La constatación empírica de un “déficit ecológico mundial” – por la asimetría entre las demandas de abastecimiento humano y el área ecológica – implica la existencia de una “deuda de espacio ecológico”. La huella ecológica, entonces, da lugar a una *comunidad de obligación*¹⁸⁷. En consecuencia, las responsabilidades y deberes de la ciudadanía ecológica son asegurar que las huellas ecológicas tengan un impacto sostenible.

Como conclusión, el modelo de ciudadanía ecológica, en virtud de sus características, rompe con la arquitectura de los modelos anteriores: se trata de una ciudadanía no recíproca, no contractual, no territorial, en que las virtudes cívicas se aplican tanto en el espacio privado como en el público.

Con respecto a la relación específica entre la ciudadanía y el agua, históricamente viene dada por el desarrollo de los derechos de propiedad

¹⁸⁷ Dobson, Andrew. *Ciudadanía y Medio Ambiente*. Prometeus, Torre de Claramut, 2010, pp. 119-160.

(derechos civiles). Desde mediados del s. XX, la inclusión del derecho al agua, primero dentro de los derechos sociales y, más tarde como derecho humano es objeto de controversias. De acuerdo a la visión neoliberal respecto de la crisis del agua, se reconoce al mercado como mecanismo regulador para evitar su derroche, lo cual implica adjudicarle un precio por unidad consumida y no sólo por la distribución del recurso¹⁸⁸. Esa visión, representada por el BM y la OMC se encuentra en tensión con la concepción del agua como derecho humano, el cual ha sido establecido el 28 de julio de 2010 por la Asamblea General de la ONU en la Resolución 64/292.

Para comprender el sentido y desarrollo del paradigma ambiental, el proceso de institucionalización ambiental y sus consecuencias para la ciudadanía es necesario considerar el contexto socio-cultural de la cuestión ambiental.

A partir de los grandes hitos ambientales que se dieron a partir de la Declaración de Estocolmo de 1972, se han abrigado grandes expectativas de que la evolución del derecho ambiental iba a transformar la realidad de acuerdo a los nuevos paradigmas de la relación entre el hombre y la naturaleza.

Luego de medio siglo de grandes transformaciones y avances en el derecho ambiental surge la necesidad de analizar, evaluar, describir como se ha aplicado aquello que ha sido sancionado. El análisis de la relación entre las expectativas sociales en torno a las normas ambientales y la capacidad del orden jurídico para resolver las crisis ambientales permite constatar que la cuestión ambiental se ha juridificado.

¹⁸⁸ Echaide, Javier. "El derecho humano al agua potable y el saneamiento. Su recepción constitucional en la región y su vinculación con la protección de las inversiones extranjeras". Op. cit., pp. 276-277.

SEGUNDA PARTE: PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PARADIGMA AMBIENTAL Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

“Los problemas específicos que enfrentamos no pueden ser resueltos aplicando los mismos patrones de pensamiento que hemos utilizado para crearlos”

Albert Einstein¹⁸⁹

La crisis del agua, y de los recursos naturales en general, los ha vuelto intrínsecamente valiosos, no ya solamente por su utilidad para los servicios de humanos, sino en cuanto a su funcionamiento como sistema de vida. Ese cambio de perspectiva constituye, según Lorenzetti, una “inversión copernicana” en la comprensión de los bienes jurídicos¹⁹⁰.

En el caso del agua, la historia muestra que siempre hubo regulaciones, pero éstas se basaron en la preservación de la salud pública o en el uso industrial, es decir, que el bien jurídico protegido fue siempre de carácter humano.

El paradigma ambiental ha comportado un cambio de visión de la gestión del agua. En base a estudios inter y trans-disciplinarios se ha llegado a un consenso importante en la comunidad científica acerca de que la unidad de gestión del agua debe ser abordada de una forma integral y a nivel de la cuenca hidrográfica. Ese tipo de gestión es conocida como Gestión Integral de los Recursos Hídricos (GIRH), que hemos aludido anteriormente.

A su vez, en la década de 2000, la incorporación de la dimensión social, además de la natural, posibilitó el surgimiento del enfoque ecosistémico, el cual considera al ecosistema como unidad de gestión. La gestión del ecosistema consiste en la intervención sobre factores físicos, químicos y biológicos, y en la

¹⁸⁹ Einstein, Albert, citado por Bill Shore. *The Imaginations of Unreasonable Men Inspiration, Vision, and Purpose in the Quest to end Malaria*. Public Affair Books, New York, 2010, p, 20.

¹⁹⁰ Lorenzetti, Ricardo Luis. Op. cit., p. 12.

regulación de las acciones humanas, con la finalidad de alcanzar un estado deseado del ecosistema¹⁹¹.

En el marco de la Unión Europea, la GIRH es regulada con la Directiva Marco de Aguas (DMA), adoptada en el año 2000, que tiene como objeto la protección de la calidad de las aguas no sólo de su estado químico sino también en la preservación de los ecosistemas que dependen del agua dentro de una visión holística basada en el enfoque ecosistémico¹⁹².

En este capítulo revisamos, en orden cronológico, una serie de eventos globales significativos en la progresión de la institucionalización del agua como cuestión ambiental y su incidencia en los enfoques socio-jurídicos sobre el tema.

4. La institucionalización ambiental y gestión del agua

4.1. Institucionalización de la cuestión ambiental y proceso de ambientalización de lo social

Desde el punto de vista sociológico se entiende por institucionalización el proceso de cristalización estable de un conjunto de pautas de comportamiento¹⁹³. Su origen se da en los procesos de habituación de la actividad humana, que la anteceden y que, en su desarrollo, se da la institucionalización¹⁹⁴. En efecto, la habituación de patrones de comportamiento, por fuerza de su recurrencia, tiende a estabilizarse en su forma y dinamismo, de tal modo que se constituye en modelos de relaciones y conductas. Ese proceso comprende: a) la tipificación de la conducta, y b) su generalización. Ese proceso puede revertirse hasta su desintegración, en lo que se denomina proceso de desinstitucionalización¹⁹⁵.

Se entiende por institución, antes que nada, norma como regla de conducta. Pero la propia conducta humana es muy compleja y

¹⁹¹ Puig, Alba. Op. Cit., p. 57.

¹⁹² Cano, Juan Pedro. *Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en Argentina*. Informe Ambiental Anual 2012, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2012, p. 280.

¹⁹³ Carreño, Pablo. *Fundamentos de Sociología*. AC, Madrid, 2000, p. 44.

¹⁹⁴ Berger, Peter; Luckmann, Thomas. *La Construcción Social de la Realidad*. Amorrortu, Buenos Aires, 2003, p. 73.

¹⁹⁵ Brie, Roberto J. y Del Acebo Ibáñez, Enrique. Op. cit., p. 252.

multidimensional. La realidad normada o estructura formal coexiste junto a una realidad "no normada" o estructura informal resultante de comportamientos rutinarios, creencias, sentimientos, costumbres, elementos todos ellos que apoyan y complementan la estructura normativa.

Respecto de la costumbre, es preciso tener en cuenta que el Código Civil diferencia a) la costumbre *secundum legem*: la costumbre que encuentra su propia vigencia en una norma positiva; b) *Costumbre "praeter legem"*: Es la costumbre que se constituye en el derecho aplicable en situaciones no previstas por norma escrita alguna y c) *Costumbre "contra legem"*: Es la costumbre que entra en oposición con alguna disposición legal y que es prohibida en el art. 17 del Código Civil, modificado por la ley 17711, que establece que los usos y costumbres no pueden crear derechos sino cuando las leyes se refieran a ellos o en situaciones no regladas legalmente.

El concepto de institución, como constructo propio de la sociología recoge tanto los elementos formales como los informales para aludir a las estructuras relativamente estables de pautas, roles y relaciones que las personas realizan según determinados sistemas de normas que, además de las leyes y costumbres, incluyen a la religión, la moral, la ética, los códigos de comportamiento subculturales y contraculturales, e incluso las normas desviadas institucionalizadas.

Según estudios antropológicos, existe un grupo de instituciones sociales universales y básicas que se encuentran presentes en todas las culturas, las cuales tienen otras subsidiarias o complementarias. Esas instituciones son: la legal, familiar, educativa, económica, política, religiosa, recreativa, (entre otras)¹⁹⁶.

Así podemos distinguir procesos de institucionalización propios de cada tipo institucional. Generalmente, el tratamiento del proceso de institucionalización ambiental en la bibliografía se encuentra comprendido como proceso de institucionalización jurídico/político y al interior de organizaciones y estructuras formales. Creemos que es necesario complementar ese abordaje

¹⁹⁶ Fichter, Joseph. Op. Cit., pp. 252-254.

con las dimensiones informales de la institucionalización tales como los hábitos y costumbres.

Huntington se refiere a la institucionalización política, genéricamente, como “el proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad”¹⁹⁷. Se trata de un proceso en el que ciertas agendas – de diferente escala (local, regional, global) – ingresan en la institucionalidad estatal.

La institucionalización de la cuestión ambiental se refiere al proceso de sanción de nueva legislación, creación de organismos de gobierno para los recursos naturales y la implementación de herramientas de política pública ambiental, la cuál es resultante de “un proceso de selección de riesgos”¹⁹⁸.

En términos generales, las instituciones ambientales son patrones de conducta estables protectoras del medio ambiente, orientados por valores pro-ecológicos y no necesariamente se vinculan con el control social formal.

La conducta pro-ambiental es definida desde la psicología ambiental como “el conjunto de acciones deliberadas y efectivas que responden a requerimientos sociales e individuales y que resultan en la protección del medio ambiente”¹⁹⁹. Tales comportamientos son guiados por valores pro-ecológicos y no siempre se encuentran incorporados a las estructuras formales, de ahí la necesidad de estudiar los criterios que los individuos utilizan como marco de referencia para ejecutar las conductas pro-ambientales.

Ahora bien, el proceso de habituación de conductas protectoras del medio ambiente implica la modificación de patrones de conductas igualmente estables de conductas insustentables, las cuales constituyen las causas de los diversos problemas ambientales.

Respecto del agua como cuestión ambiental, las principales causas de su crisis se encuentran en conductas insustentables: el riego intensivo en la agricultura, los usos industriales sin moderación, el consumo doméstico

¹⁹⁷ Huntington, Samuel. *Political Order and Changing Societies*. New Haven and London, Yale University Press, 1968, p. 12.

¹⁹⁸ Merlinsky, Gabriela. *Política Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit., p. 34.

¹⁹⁹ Corral Verdugo, Víctor. Op. cit., p. 37.

irracional, la descarga de desechos domésticos e industriales en los cursos de agua y las prácticas que conducen a la contaminación de los mantos acuíferos. La reversión de estos factores causales implica un proceso de supresión de prácticas insustentables y la creación de hábitos orientados a la defensa y cuidado de los ecosistemas. Este último tipo de conductas constituye una de las dimensiones fundamentales para la implementación de una gestión de tipo ecosistémica. Analizaremos con más detalle estos procesos en la tercera parte aplicados al caso del conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo donde indagamos sobre la institucionalización ambiental.

El proceso de institucionalización ambiental se desenvuelve en diferentes etapas y en diferentes niveles: la instalación de la cuestión ambiental en la agenda política; la sanción de legislación ambiental; la creación de organismos de gobierno para la gestión y protección de los recursos naturales y el medio ambiente; la implementación de políticas públicas ambientales; en el nivel informal: cuando los valores ecológicos – cuya legitimación y difusión se haya ampliamente extendida – se cristalizan en patrones de conducta estables y duraderos de cuidado del medio ambiente. Consideramos todos estos aspectos como indicadores a través de los cuales se puede observar el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental.

Una vez instalada la cuestión ambiental en la agenda pública, se produce la institucionalización jurídica a través de la sanción de normas ambientales de distinto tipo (ley, decreto, resolución) válidas para un determinado territorio (municipal, provincial, nacional, regional).

La creación de un marco normativo da lugar a la actividad de la administración ambiental, la cual incluye distintas responsabilidades: la implementación de las políticas ambientales y toda la actividad de fiscalización y control por parte de los organismos públicos existentes de acuerdo a las facultades que otorgan las leyes de cada jurisdicción²⁰⁰.

En la literatura de las ciencias sociales, el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental, como una nueva cuestión pública, ha suscitado la necesidad de crear nuevos espacios teóricos. El antropólogo brasileño Leite

²⁰⁰ Juliá, Marta S. "Aspectos del Desarrollo Institucional Ambiental en Argentina". *Revista Luna Azul*, N^o. 31, julio-diciembre 2010, p.90.

Lopes ha elaborado una conceptualización innovadora que ha denominado “proceso de ambientalización”, un neologismo que designa los procesos de internalización por parte de los diferentes grupos sociales involucrados de la cuestión pública del medio ambiente, en la cual se puede observar la transformación del lenguaje de los conflictos sociales²⁰¹.

Una de las ventajas del análisis de los procesos de ambientalización es la perspectiva histórica. En efecto, a menudo, las investigaciones en materia ambiental tienden a analizar los conflictos socio-ambientales como reacciones de la sociedad, a partir de una toma de conciencia, ante un creciente proceso de degradación del ambiente y los recursos naturales. Como consecuencia de esas reacciones se analiza la aparición en la agenda de los medios y de la política, la política pública ambiental y el proceso de sanción de normativa, entre otros aspectos de gran importancia vinculados a determinadas temáticas ambientales. En tales casos, en el análisis de ciertos conflictos ambientales, se suele perder de vista el proceso de rupturas, innovaciones y continuidades propias de los procesos históricos.

La conceptualización propuesta por Leite Lopes tiene la virtud de vincular los conflictos ambientales – territorialmente localizados – con la historia de la conflictividad de esos territorios. Esa perspectiva del proceso histórico lo lleva a considerar el contexto socio-cultural y de las tradiciones previas de los agentes sociales que promueven metas ambientales colectivas como medios de alcanzar el cambio social. Se trata, evidentemente, de una perspectiva de largo plazo, que tiene como objetivo el análisis de la invención, consolidación y avance de la temática ambiental²⁰².

Cabe destacar dos aspectos especialmente relevantes para comprender el proceso de ambientalización: a) la creación de una temática interdisciplinaria en las políticas públicas y en la instituciones del Estado y b) la participación de diferentes grupos sociales, desde sectores empresarios hasta grupos sociales vulnerables a los riesgos ambientales. La ambientalización se encuentra vinculada a una serie de factores estrechamente relacionados: 1) el crecimiento de la esfera institucional del medio ambiente entre la década de 1970 y finales

²⁰¹ Leite Lopes, op. cit., p. 34 y ss.

²⁰² Op. Cit., p. 32.

del s. XX; 2) los conflictos sociales locales y sus efectos en la internalización de nuevas prácticas; 3) la educación ambiental; 4) la cuestión ambiental y sus efectos en nuevos códigos de conducta individual y 5) la participación ciudadana en materia ambiental²⁰³, la cual se encuentra estrechamente ligado al acceso a la información ambiental.

Sostiene Leite Lopes, que el proceso de construcción de institucionalidad ambiental se encuentra atravesado por conflictos sociales. Como caso testigo, el autor analiza un conflicto en torno a la actividad contaminante de la Companhia Siderúrgica Nacional (CNS) en Volta Redonda.

Ese conflicto tiene su origen en el descubrimiento de una epidemia de leucopenia. La existencia de pacientes con esa enfermedad era bien conocida por los residentes, pero era naturalizada como ocasionadas por una vida de exceso de trabajo. Sin embargo, en la década de 1980, ante el diagnóstico de una elevada tasa de leucopenia en la zona, entran en escena una serie de grupos de profesionales (ingenieros y médicos) reconvertidos para el área de la salud laboral y ambiental, en el contexto del proceso de creación de institucionalidad ambiental²⁰⁴.

Aquí se puede añadir, siguiendo el concepto de “selección del riesgo” del Mary Douglas²⁰⁵ y de “campo social”²⁰⁶, que con el proceso de creación de institucionalidad ambiental se incluyó a los temas ambientales dentro del espectro de los riesgos sociales como asunto público-político. En el área jurídica este proceso implicó la creación de nuevos supuestos de regulación, leyes ambientales, constitucionalización de la cuestión ambiental y tratados internacionales diversos. Ese proceso requirió de la formación de expertos capaces de identificar, analizar, prevenir y predecir los riesgos ambientales. La creación de nuevas áreas de experticia, a su vez, procedió de las aspiraciones y demandas de grupos de profesionales que aprovecharon las condiciones de oportunidad que representó participar de la reciente temática ambiental en formación. Asimismo, una vez creadas las nuevas especialidades los grupos de

²⁰³ Idem, pp. 32-36.

²⁰⁴ Idem, pp. 41-42.

²⁰⁵ Azuela, Antonio. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Op. Cit., p. 31.

²⁰⁶ Idem, p. 15.

expertos ya partícipes del campo ambiental presionaron para la progresión en el desarrollo de la institucionalidad ambiental.

Para el caso que nos ocupa, los expertos, en tanto portadores de la voz autorizada para identificar los riesgos sociales ambientales, al descubrir la epidemia de leucopenia, convierten ese problema en objeto de preocupación pública. El paso seguido es la necesidad de identificar un culpable, que recaen, según las evidencias empíricas en la CNS.

El hallazgo de un elevado índice de leucopenia en Volta Redonda, en 1985, se da a su vez, en un contexto de alta conflictividad en torno al proceso de privatización de la CNS. En este contexto, los grupos de expertos en materia ambiental jugaron un papel central en la resolución del conflicto. El gobierno municipal, opuesto a la privatización se alió al Programa de Saúde do Trabalhador (PST), el cual funcionaba dentro de la Secretaria de Saúde Estadual. Estos actores, junto con la Prefectura, el gobierno estadual y la Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), consiguieron incluir una cláusula ambiental en el documento legal sobre la privatización de la CNS por la cual la empresa se hace cargo de una compensación por el pasivo ambiental²⁰⁷.

Concluye Leite Lopes que, de esa forma, se da una mutación del conflicto. Mientras que antes de la privatización los conflictos eran internos a la fábrica, luego, en el proceso privatizador, la ciudad descubre y denuncia la contaminación procedente de la fábrica en la ciudad y los conflictos pasaron a ser entre la ciudad y la fábrica. Por otra parte, este proceso incide en la organización interna de la fábrica, que ahora debe darle más poder a la gerencia ambiental²⁰⁸.

La estrategia de resolución de este conflicto se vincula estrechamente con el proceso de institucionalidad ambiental, particularmente la promulgación de una nueva Constitución Federal (1988), con un importante capítulo sobre medio ambiente, el cual refuerza las leyes 6938, de 1985, – que crea una Política

²⁰⁷ Leite Lopes, José S. Op. Cit., p. 43. Aparece aquí la “auto-regulación empresarial y del mercado internacional a través de sellos ambientales, de normalizaciones en la formas de producir del tipo ISO 9000 e ISO 14000, las cuales repercuten en las nuevas formas de ser empresario.

²⁰⁸ Idem, pp. 43-44.

Nacional de Medio Ambiente y contribuye a la creación de un sistema nacional de medio ambiente – y la Ley 7347 de Acción Civil Pública²⁰⁹ (1981) que otorga derechos a las asociaciones privadas, ONGS y al Ministerio Público para efectuar acciones en la justicia contra los actores causantes de daños al medio ambiente, al consumidor, así como a valores artísticos, históricos, turísticos o paisajísticos.

La conceptualización sobre el proceso histórico de ambientalización de Leite Lopes es sumamente útil en varios aspectos. Desde el punto de vista teórico, la perspectiva del análisis de largo plazo permite identificar los puntos de inflexión de la introducción de la cuestión ambiental en la agenda pública, pero también la relación con la historia de los conflictos y de las tradiciones de los diferentes actores locales: sindicatos; movimientos sociales; empresas; instituciones. Desde el punto de vista metodológico, el análisis de los procesos históricos, permite indagar la incidencia de la cuestión ambiental como elemento de disputa, de negociación, de utilización como fuente de legitimidad de las argumentaciones y los procesos de retroalimentación entre la creación de institucionalidad ambiental y los conflictos socio-ambientales.

El análisis del caso de estudio de Leite Lopes contrasta, en algunos aspectos relevantes, con nuestro caso de estudio que desarrollaremos en la tercera parte sobre el conflicto del Riachuelo. En efecto, la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo es la más contaminada del país y, sobre sus riveras, se encuentran radicadas más de 10000 empresas. Sin embargo, los sindicatos no sólo no han efectuado reclamos importantes por cuestiones ambientales, sino que han tenido una actitud desconfiada de las unidades ejecutoras del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA), como amenaza a las fuentes de trabajo. Por lo tanto, el tema de la contaminación ambiental ha estado ausente como fuente de legitimidad y de argumentación en los conflictos en los sectores trabajadores.

Respecto de los sectores empresarios – a pesar de algunas iniciativas aisladas o incluso sectoriales, como la creación de la Unión de Industriales

²⁰⁹ En la Ley 7347 por primera vez aborda en forma específica el procedimiento para las acciones colectivas y la protección de toda clase de derechos difusos y colectivos, principalmente en los ámbitos de protección del ambiente y al consumidor.

para el Saneamiento de las Cuencas Matanza-Riachuelo y Reconquista (UISCUMARR), por iniciativa de un grupo de empresas curtiembreras – han tenido una actitud claramente defensiva. Sin embargo, la actitud reticente de los empresarios, a la adopción de técnicas de producción y organización tendientes a la reconversión productiva para evitar el daño a los ecosistemas y la salud humana, debe analizarse en relación a la compleja gobernabilidad entre el sector privado, las instituciones públicas y la sociedad civil.

En lo concerniente a la sociedad civil²¹⁰, cabe destacar su participación en distintas fases del conflicto, algunas de las cuáles han sido incorporadas como terceros en la causa judicial, se encuentra relacionada con la construcción de la cuestión ambiental como nuevo ámbito público-político.

Sin bien no ha surgido un gran movimiento ambiental de defensa del medio ambiente de la CMR, ello no es óbice para dar cuenta de un proceso de ambientalización social en curso. En el nivel de las acciones individuales, las evidencias empíricas muestran un lento pero progresivo avance de las conductas de cuidado del ambiente por parte habitantes urbanos que residen en el área de la Cuenca. En el nivel de la acción colectiva, muchas veces las acciones políticas pro-ambientales se sustentan sobre tradiciones históricas ancladas territorialmente como el fomentismo, el cooperativismo, el mutualismo que datan de varias décadas. Por ejemplo, la conformación del Foro Hídrico en Lomas de Zamora constituido en el año 2000, con el fin de articular reclamos por el agua y el saneamiento ambiental.

En relación con la dimensión institucional, la intervención de la CSJN en la Causa Mendoza ha impulsado la creación de un novedoso sistema de monitoreo de políticas públicas ambientales que favoreció la internalización de la cuestión ambiental de los diversos grupos sociales con participación e interés en la problemática de la Cuenca. Se crea un sistema de controles cruzados sobre la gestión ambiental, se pasa de la escala local a la regional, se

²¹⁰ Entendemos por “sociedad civil”, en forma genérica, a la dimensión participativa de la ciudadanía, la cual involucra a la acción en la esfera pública, ya sea de forma individual o colectiva para expresar sus intereses, propuestas e ideas, intercambiar información, alcanzar metas comunes, realizar demandas al Estado. La sociedad civil no puede ser totalmente segregada del sector privado porque incluye asociaciones con intereses comerciales y de negocios. Considerada en su generalidad, tampoco es un sector independiente, dado que ésta puede tener un carácter partidario. Diamond, Larry. “Toward Democratic Consolidation”. *Journal of Democracy*, vol. 5, Nº 3, julio de 1994, p. 5.

moviliza a la sociedad civil a involucrarse. Las acciones de la Corte Suprema, a su vez, se inscriben en un contexto histórico de construcción de la cuestión ambiental como cuestión pública y se sustentan sobre un proceso previo de movilización de actores sociales e instituciones en relación al saneamiento y recomposición de la Cuenca.

4.2. El proceso de juridificación de la cuestión ambiental

4.2.1. Contexto socio-histórico

Otro de los procesos trascendentes de la institucionalización de la cuestión ambiental es su juridificación. Con la finalidad de tratar este neologismo utilizaremos la perspectiva socio-jurídica de Azuela sobre el derecho ambiental, lo cual nos lleva a revisar los antecedentes de la sociología y la antropología sobre la cuestión ambiental.

Sin embargo, es preciso dar cuenta del contexto socio-histórico del significado socio-político de la función judicial. Boaventura de Sousa Santos describe, al respecto, tres períodos fundamentales de ese proceso en las sociedades modernas: el período del Estado liberal, el del Estado de bienestar y el actual, que podríamos designar como período de la crisis del Estado de bienestar.

El Período del Estado liberal comprende todo el s. XIX hasta la primera guerra mundial. En esta etapa el poder legislativo asume un claro predominio sobre los demás. El poder judicial es en la práctica neutralizado políticamente, a través del principio de legalidad, (prohibición de que los jueces decidan *contra legem*, y del principio de subsunción lógica de hechos a normas). Los jueces, por lo tanto, se desempeñan en un marco jurídico-político pre-constituido, por eso su poder es o funciona de manera retroactiva. Por eso, los jueces garantizan que el monopolio de la violencia sea ejercido con legitimidad. El poder judicial es reactivo, sólo actúa cuando es instado por las partes o por

otros sectores del Estado. Esta caracterización de los jueces en el período liberal revela su escaso peso político, como rama del poder público²¹¹.

Con el desarrollo vertiginoso de la economía capitalista y el agravamiento consiguiente de las desigualdades emerge una creciente conflictividad social y, con ella, se definen las grandes divisiones políticas y sociales de la época. Sin embargo “los jueces quedaron casi totalmente al margen de este proceso, dado que su ámbito de función se limitaba al microlitigio inter-individual, desligando de él el macrolitigio social”²¹².

Como conclusión, la institucionalidad del poder judicial de este período, predispuso a los jueces a una práctica judicial técnicamente exigente pero éticamente débil, inclinada a traducirse en rutinas²¹³.

En el período del Estado de Bienestar, la teoría de la separación de los poderes entra en crisis, sobre todo por la preeminencia del poder ejecutivo. Consiguientemente se da un proceso de gubernamentalización de la producción del derecho. La sobrejuridicidad de la realidad social propia de este período pone fin a la coherencia y a la unidad del sistema jurídico. Surge un caos normativo que hace problemática la vigencia del principio de legalidad e imposible la aplicación de la subsunción lógica. La institucionalización de los derechos sociales y económicos (de segunda generación), tales como el derecho al trabajo y al salario justo, a la seguridad en el empleo, a la salud, a la educación, a la vivienda, a la seguridad social, implica la juridificación de la justicia distributiva. La proliferación de derechos es, en parte, consecuencia de la emergencia de actores colectivos como las organizaciones de trabajadores. Por otro lado, la distinción entre litigios individuales y colectivos se hace problemática, en la medida en que los intereses individuales aparecen de una u otra forma articulados con intereses colectivos.

La juridificación del bienestar social abrió el camino hacia nuevos campos de litigio en los dominios laboral, civil, administrativo y de la seguridad social, lo

²¹¹ De Sousa Santos, Boaventura. *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2009, pp. 80-81.

²¹² Idem, p. 81.

²¹³ Idem, p. 82.

que se tradujo en la explosión de litigiosidad. Asimismo, se abre un período de tensión en la neutralidad de los jueces. Según Sousa Santos:

“...en el momento en que la justicia social, bajo la forma de derechos, se enfrentó en el terreno judicial con la igualdad formal, entró en crisis la legitimidad procesal-formal en la que los jueces se habían apoyado en el primer período. La consagración constitucional de los derechos sociales volvió más compleja y más *política* la relación entre la constitución y el derecho ordinario y los jueces se vieron arrastrados al problema de las condiciones del ejercicio efectivo de esos derechos”²¹⁴.

En este sentido cambia la orientación temporal del criterio de evaluación de la actuación de los jueces: pasa de ser retrospectivo a tener una importante dimensión prospectiva y centrada en sus efectos extrajudiciales con su consiguiente efecto de mayor visibilidad social y política de los jueces²¹⁵.

Finalmente, desde fines de la década de 1960 se abre un período de crisis del Estado de Bienestar, que perdura hasta la actualidad. El proceso de sobrejuridización de las prácticas sociales, que venía del período anterior, continuó acentuando la pérdida de coherencia y de unión del sistema jurídico.

Dos causas en particular complejas de este fenómeno son: la desregulación de la economía nacional en coexistencia con nuevos procesos de regulación a nivel internacional y transnacional²¹⁶. Aparece aquí un nuevo factor asociado con el proceso de globalización de la economía en la fase informacional del capitalismo: la aparición de un nuevo derecho transnacional: la *lex mercatoria* en el derecho de los contratos internacionales, que coexiste con el derecho nacional aunque, a veces, se encuentran en contradicción con él. La dinámica de la globalización económica crea, de esta forma, un contexto favorable para el desenvolvimiento de las empresas transnacionales, a través de la *lex mercatoria* y, al mismo tiempo, dificulta el desarrollo de sistemas de control y regulación jurídica por parte de los Estados Nacionales²¹⁷.

²¹⁴ Idem, p. 84.

²¹⁵ Idem, pp. 83-84.

²¹⁶ Idem, pp. 85-87.

²¹⁷ Zubizarreta Hernández, Juan. Op. cit., pp. 195-196. Respecto a las consecuencias de la globalización económica para el Estado Nacional, Marta Andrich luego de realizar un análisis de 19 normas internacionales con incidencia en la producción, comercialización y consumo de

Sin embargo, la politización del poder judicial continúa en este período. Con la constitucionalización de los derechos de tercera generación, en especial los derechos ambientales y del consumidor, surgen nuevas áreas de litigio. En estas áreas en las que los jueces tienen poca preparación, no obstante, existen movimientos sociales capaces de movilizar a los jueces, directa o indirectamente, a través de la incorporación a la agenda política o de creación de una opinión pública favorable. La politización de los tribunales reviste un carácter problemático debido a que la legitimidad del poder político de los jueces se fundamenta en el carácter apolítico de su ejercicio²¹⁸.

Otra dimensión fundamental de la politización de la actuación de los jueces se da en relación con su función de control social. Se trata de un aspecto fundamentalmente sensible ante el incremento de la corrupción política. Este fenómeno tiene entre sus causas principales el incremento de los contenidos sociales y económicos del Estado en el período del Estado de Bienestar. La regulación de la economía, la intervención del Estado en materia de obras públicas y la creación de la infraestructura requerida para efectivizar los derechos sociales y económicos llevó a la expansión de la administración pública y del presupuesto social y económico. Según Sousa Santos, el sistema de concursos y contrataciones necesario para cubrir los puestos públicos en gran cantidad de áreas, creó las condiciones para:

“... la promiscuidad entre el poder económico y político. La debilidad de referencias éticas en el ejercicio del poder político, combinado con las deficiencias en el control del poder por parte de los ciudadanos, permitieron que esa promiscuidad redundara en un aumento dramático de la corrupción”²¹⁹.

En este sentido, los vectores más decisivos de neutralidad o falta de neutralidad política de los jueces son la voluntad política y la capacidad técnica en la lucha contra la corrupción. No resulta sorprendente que los jueces sean

alimento, a partir de la aplicación de la metodología de análisis crítico del discurso, demostró, entre sus hipótesis que los documentos revelan que estamos frente a un nuevo concepto de Estado. El análisis lingüístico de las regulaciones analizadas le permitió demostrar que tienen como consecuencia que las funciones de los Estados ya débiles se debiliten más, que haya una mayor reducción del espacio público y que se exacerbe la diferencia entre los Estados, desarrollados y en desarrollo. Andrich, Marta. *Alimentos, palabras y poder*. Ed. Antropofagia. Buenos Aires, 2004, p. 234.

²¹⁸ De Sousa Santos, Boaventura. Op. cit., p. 92.

²¹⁹ Idem, p 89.

llamados al centro del debate político y se conviertan en un actor central de la crisis de la representación política, ya sea por contribuir a ella, eximiéndose de su responsabilidad de combatir el abuso del poder, o por contribuir a su solución, asumiendo esa responsabilidad²²⁰. En este contexto histórico y social se da la judicialización y juridificación de la cuestión ambiental.

4.2.2. Aspectos sociológicos y antropológicos

Antonio Azuela acerca del concepto de juridificación alude a Habermas, quien lo utiliza como una manera de dar cuenta del “incremento de la densidad y profundidad reguladora de las prescripciones jurídicas en una sociedad cada vez más compleja”²²¹. La juridificación de la cuestión ambiental, según el autor, se refiere al proceso social por el cual las expectativas jurídicas forjadas en el campo ambiental se convierten en enunciados jurídicos. Ese proceso implica que la definición del problema ambiental es transformada en términos jurídicos. Asimismo, tales enunciados son incorporados al horizonte cultural de los actores que participan del campo ambiental²²².

Ahora bien, el proceso de juridificación de la temática ambiental requiere que se hayan dado ciertas condiciones socioculturales que favorecieron la adquisición de sentido de las normas ambientales (condiciones pre-jurídicas del derecho ambiental). Con este objetivo, Azuela utiliza dos conceptos fundamentales para explicar cómo han surgido los valores y comportamientos ambientales: el de *mediación simbólica* y el de *selección de los riesgos sociales*. El primero puede definirse como el conjunto de mediaciones culturales presentes en la acción social. El segundo alude al proceso por medio del cual los grupos sociales identifican y seleccionan ciertos riesgos sociales a partir de las representaciones sociales sobre su relación con el entorno²²³.

²²⁰ Idem, pp. 91-92.

²²¹ Habermas, Jürgen. “Derecho y Moral (Dos lecciones)”. En David Sobrevilla, (compilador y traductor) *El derecho, la política y la ética*. México: UNAM, Siglo Veintiuno Editores, 1991, citado por Azuela, A. Antonio. Op. cit., p. 55. Para profundizar sobre las acepciones del término “juridificación” ver Blichner, Lars y Molander, Anders. *What is juridification?* Documento de Trabajo N° 14, marzo de 2005, [en línea], disponible en: www.arena.uio.no, (consultado el 12/11/2014).

²²² Azuela, Antonio. Op. cit., pp. 7-13.

²²³ Idem, pp. 7-13.

El análisis del proceso de juridificación de la cuestión ambiental requiere de poner en relación dos campos: el campo ambiental y el derecho. Como hallazgo del análisis hermenéutico, Azuela revela lo que denomina como “la contradicción más notable del debate ambiental”: la creencia de que la crisis ambiental es provocada por los modos de desarrollo propios de la civilización occidental moderna coexiste, al mismo tiempo, con la creencia que la conciencia social de esa crisis puede corregirla. El carácter paradójico del discurso ambiental consiste, según el autor, en conjugar una visión determinista hacia el pasado (versión objetivista) con una visión voluntarista hacia el futuro (versión subjetivista), donde las tendencias destructivas, desatadas por la civilización occidental moderna pueden ser revertidas a partir de una “toma de conciencia” que, a su vez, provocará los cambios del comportamiento requeridos para enfrentar la crisis ambiental²²⁴.

El autor lleva a cabo un ejercicio de arqueología ambiental en el que analiza las imágenes de la naturaleza presentes en los últimos dos siglos. Ese análisis le permite dar cuenta de un escenario heterogéneo y complejo de imágenes que coexistieron en la cultura occidental contemporánea. Infiere el autor que a partir de esa galería variopinta de imágenes de la naturaleza fue posible realizar, a través de una mediación selectiva, la construcción de la crisis ambiental como resultado de una selección de riesgos sociales.

El ámbito donde se han procesado esas imágenes es lo que Azuela denomina como campo ambiental, basándose en el concepto de *campo social*²²⁵ de Bourdieu. El campo ambiental es definido como “espacio social donde se hacen públicas las diferentes definiciones de lo que se reconoce como un problema ambiental”²²⁶ y es utilizado como una estrategia

²²⁴ Idem, p. 41.

²²⁵ El concepto de campo social de Bourdieu alude a un "espacio social específico" en el que las relaciones sociales se definen de acuerdo a un tipo especial de poder o *capital* específico, detentado por los agentes que entran en lucha o en competencia, que *juegan* en ese espacio social. Es decir, que las *posiciones* de los agentes se definen históricamente de acuerdo a su "situación actual y potencial en la estructura de distribución de las diferentes especies de poder (o de capital) cuya posesión condiciona el acceso a los provechos específicos que están en juego en el campo, y también por sus relaciones objetivas con otras posiciones (dominación, subordinación, homología...).". Bourdieu, Pierre. *Réponses. Pour une anthropologie réflexive* (con Loïc J. D. Wacquant), Paris: Seuil, 1992, pp. 72-73, citado por García Inda, Andrés. "Introducción. La razón del derecho: entre habitus y campo". En: Bourdieu, Pierre. *Poder, Derecho y clases sociales*. Ed. Desclée De Brouwer SA, Bilbao, 2000, p. 15.

²²⁶ Azuela, Antonio. Op. cit. p. 45.

metodológica que emplea el autor para observar el contexto de los debates ambientales. Este tipo de campo social surge, en principio, por el interés de ciertos individuos y grupos sociales en los problemas ambientales. Sin embargo, el elemento decisivo del campo ambiental es la lucha en torno a la definición de la cuestión ambiental. Resulta interesante resaltar que la misma existencia del campo ambiental implica la falta de consenso sobre la definición de cuestión ambiental, ya que su definición misma, así como la definición de los riesgos asociados a ella, forma parte de una arena de disputa, debate, conflicto y reflexión²²⁷.

Con la finalidad de identificar los orígenes del campo ambiental, Azuela recurre a las investigaciones sociológicas y antropológicas precursoras sobre las relaciones entre la sociedad con su medio ambiente. Respecto de los antecedentes sociológicos señala que Berger y sus coautores identificaron al ambientalismo, en la temprana década de 1960, en el marco de una serie de movimientos culturales antimodernos. Tales movimientos se caracterizaron por el impulso anti-tecnológico y naturalista, anti-urbano y anti-burocrático. Según el autor, estos tópicos se encuentran en relación con el “mito proteico” – de reencuentro con el origen – expresados en los escritos de Theodore Roszak sobre la reconciliación con la naturaleza²²⁸.

A pesar del carácter “desmodernizador” de los movimientos culturales de la década de 1960, sus presupuestos antropológicos son profundamente modernos. En efecto, la idea de la “autorrealización del individuo”, un tópico recurrente de estas protestas antimodernas, se vincula con la idea de individuo, que es una de los ejes centrales que estructuran la cosmovisión moderna. El análisis de este marco de ideas, desde la perspectiva sociológica, permite refutar el mito de “la toma de conciencia” a partir de una serie de revelaciones cuya fuerza hace posible modificar el comportamiento humano. Según el autor, tales estudios revelan que los procesos históricos, que se dieron especialmente a partir de la segunda postguerra, generaron en los sujetos ciertas “disposiciones de ánimo” – como resultado de un malestar social, del cual el

²²⁷ Idem, pp. 9-45.

²²⁸ Idem, p. 30.

ambientalismo es una de sus expresiones – no susceptibles de ser modificadas con la voluntad²²⁹.

Respecto a los antecedentes de investigación sobre las relaciones entre ambiente y sociedad procedentes desde la antropología, el autor resalta los estudios de Mary Douglas sobre los procesos de selección social del riesgo en diferentes culturas. De acuerdo con su perspectiva, las diferentes visiones del mundo dan lugar a diferentes maneras de seleccionar los riesgos. Para aplicar este concepto a la cuestión ambiental, propuso la mencionada autora, una tipología compuesta por cuatro visiones diferentes que existen en la sociedad sobre la resistencia de la naturaleza frente a la intervención humana: a) la visión por la cual la naturaleza es frágil, de la cual son portadores los *communards*²³⁰ (comuneros); b) la visión empresarial expansiva, que concibe a una naturaleza robusta, con tendencia a volver a una posición original independientemente de la acción antrópica; c) la visión jerarquista, según la cual la naturaleza es robusta dentro de ciertos límites (que deben ser definidos por el derecho ambiental) y finalmente d) la visión fatalista por la que la naturaleza se comporta de una manera caprichosa y no es posible predecir sus reacciones²³¹.

²²⁹ Idem, pp. 30-31.

²³⁰ En alusión a los comuneros de la Comuna de París de 1871. Se trata de un término complejo porque no resulta evidente la relación ideológica de los comuneros con la visión propiamente ecologista. En una nota a pie de página aclara Azuela que Douglas reemplaza “extrañamente” la denominación de *communards* por “sectario” que utilizaba para referirse a la visión ecologista en una tipología construida con anterioridad. Azuela, Antonio. Op. cit. p. 38. Por razones de espacio no es posible analizar aquí esta categoría fundamental para entender la visión ecologista en Douglas, sin embargo, resulta interesante resaltar que la categoría de *communards* tiene semejanzas evidentes con un tipo de pensamiento ecologista conocido como *green communitarianism* basado en el restablecimiento de los lazos sociales comunitarios, la institucionalización de formas de participación ciudadana directas y el descentralismo, por oposición al consumismo, individualismo, la atomización de las grandes urbes y las jerarquías burocráticas. Se trata de una serie de ideas estrechamente vinculadas con el bio-regionalismo (*bio-regionalism*), que postula la necesidad de re-habitar la tierra 'reinhabit', como una condición previa para la comprensión de nuestro propio papel en el mundo natural. Aprender de la naturaleza en lugar de tratar de dominarla significa, según esta perspectiva, aprender a vivir en comunidades determinadas por límites naturales. Se trataría de un tipo de democracia basado en bioregiones, las cuales estarían delimitadas por el área necesaria para sostener una comunidad estable con una interrupción mínima de su equilibrio ecológico. Doherty, Brian y De Geus, Marius. *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, rights and citizenship*. Ed. Routledge, Londres y Nueva York, 1996, pp. 3-5. Azuela primero contextualiza socio-culturalmente el surgimiento de éstas ideas que conforman el núcleo duro del ecologismo y luego las utiliza para construir su tipo ideal de “visionarios”.

²³¹ Azuela, Antonio. Op. Cit., pp. 31-33.

La tipología de Douglas es utilizada por Azuela como punto de partida para identificar las disposiciones que prevalecen en el campo ambiental. La indagación de Azuela sobre el campo ambiental lo ha llevado a distinguir dos tipos de visiones en los que se mueven los actores: los visionarios y los pragmáticos. La categoría “disposición visionaria” considera lo ambiental como parte de una visión más amplia de la sociedad y la naturaleza; desconfía de las soluciones tecnológicas a los problemas ambientales; pone en duda los métodos de la ciencia; tiene un ánimo de reconciliación con la naturaleza y sobre todo rechaza la fragmentación – tanto de las instituciones como del conocimiento que caracteriza al mundo actual. El autor señala una paradoja presente en los presupuestos de la visión visionaria: mientras que por un lado suele presentar rechazo a las instituciones de la modernidad, ese rechazo no incluye al orden jurídico, en tanto viene acompañado por la demanda de introducción de figuras jurídicas – tales como el derecho a la información, a la participación, evaluación de impacto ambiental, principio precautorio, entre otras – que constituyen una ampliación de las categorías jurídicas heredadas de la tradición occidental²³².

Por su parte, la disposición pragmática defiende una definición acotada de la cuestión ambiental referida a las condiciones estrictamente bio-físicas necesarias para la supervivencia de los humanos y otros seres vivos. Asimismo, es propensa a la adopción de soluciones tecnológicas a los problemas ambientales en función de sus efectos prácticos²³³.

En los conflictos ambientales la juridificación opera como un factor de amplificación de las demandas, pero sus implicancias institucionales son divergentes según el caso. En el conflicto por la instalación de plantas de celulosa en Fray Bentos, la acción de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú ha representado una etapa de fundamental importancia en la legitimación del derecho al ambiente sano como derecho constitucional de incidencia colectiva. Sin embargo, el carácter de tipo *no in my backyard* (NINBY) que hemos descripto en el primer capítulo, como una de las causas de la *exportación* de industrias contaminantes, ha operado como obstáculo para la

²³² Idem, pp. 48-50.

²³³ Idem, p. 51.

generalización del reclamo. El carácter particularista del reclamo de Gualeguaychú incluso ha sido contraproducente porque favoreció la postura de defensa del interés nacional por parte del gobierno y la sociedad uruguaya, aislando a los grupos ecologistas uruguayos que se oponen a la instalación de las plantas de producción de pulpa de celulosa. Los activistas de la Asamblea Ambiental se oponen, concretamente, a la instalación de establecimientos potencialmente contaminantes en el área del Río Uruguay, no así en otras localidades de Uruguay o Argentina. La re-elaboración de los argumentos ambientales en relación con especificidad del reclamo, anclado territorialmente, revisten a sus reclamos de un carácter no negociable, no intercambiable y con cualidades que lo hacen inconmensurable. Tales características constituyen una debilidad del movimiento ya que impiden inscribir la demanda en el ámbito nacional²³⁴.

Por el contrario, el proceso de juridificación en el conflicto por el saneamiento y recomposición de la Cuenca Matanza-Riachuelo, especialmente a partir de su judicialización, ha dado lugar a un proceso de regionalización del conflicto y a un cuestionamiento del régimen de territorialidad metropolitana. Tales efectos han favorecido, a pesar del bajo grado general de movilización (en comparación con el mencionado conflicto de Gualeguaychú), el elevado proceso de institucionalidad ambiental, que será objeto de tratamiento en la tercera parte de este trabajo.

4.3. La institucionalización del paradigma ambiental en la gestión del agua en el ámbito mundial

Desde una perspectiva ecológica el agua es el más importante de todos los agentes terrestres en la modificación geológica de la superficie de la tierra. Es un elemento vital en la modelación del clima por ser custodio y transportador de la energía solar sobre la tierra. Los suministros de agua dulce – menos del 3% del total de agua de la tierra – son fundamentales para la vida

²³⁴ Merlinsky, María Gabriela. Tesis: *Atravesando el Río: La Construcción Social y Política de la Cuestión Ambiental en Argentina*. Universidad de Buenos Aires-Paris, Facultad de Ciencias Sociales, Ed. Sciences Sociales. Doctorado en Ciencias Sociales Doctorat: Géographie Spécialité: Géopolitique, 2009, pp. 128-133.

de la mayoría de los seres vivos²³⁵ y han sido fundamentales para el desarrollo de la civilización humana: para el desarrollo de la agricultura, la industria, la alimentación, la salud y la higiene²³⁶.

Por formar parte de sistemas muy complejos y por el carácter multisectorial de su gestión, el estudio del agua requiere un abordaje sistémico que examine la pluralidad de perspectivas. El análisis de la gestión del agua, en consecuencia, precisa un enfoque inter y transdisciplinario²³⁷ y requiere la participación de distintos ámbitos, de la cooperación público-privada²³⁸ y de coordinación entre los diferentes niveles de la gestión (en el nivel nacional, provincial y municipal); que incluya la participación de los grupos involucrados y de los ciudadanos.

Con la revolución industrial, la capacidad del hombre para almacenar y desviar el agua se ha incrementado a una escala inmensa. En los comienzos del s. XXI, el hombre ha logrado un control sin precedentes sobre el agua del planeta. El consumo global de agua se ha quintuplicado en la segunda mitad del s. XX: ha pasado de 1060 Km³/año en 1940 a 5530 km³/año en la década de 1990. Sin embargo, la cantidad total de agua se ha mantenido estable en los últimos 20 millones de años²³⁹.

²³⁵ Truco Padín de Mariscotti, Estela. *Diccionario Ecológico*. Magíster Ecos, Buenos Aires, 2005, pp. 4-5.

²³⁶ Por tal motivo, se considera que “el agua es probablemente el único recurso natural que se halla presente en todos los aspectos de la civilización humana”. OMS. *Agua y Diversidad Cultural, Declaración de la Conferencia Ministerial, 3er Foro Mundial del Agua*, 22 de marzo de 2003. Disponible en: http://www.who.int/water_sanitation_health/waterculturesp.pdf, fecha de captura: 25/03/2013.

²³⁷ En efecto, el ciclo del agua se da en un conjunto de ecosistemas terrestres y acuáticos interrelacionados espacial y funcionalmente, con características biofísicas, sociales y culturales particulares. Puig, Alba; Olgúin, H. “Cursos Fluviales Bonaerenses: Estrés Químico y Ecohidrología”. *Sinergias Ambientales Entre las Aguas Continentales y las Marinas*. (Capaldo, G. ed), Mare Magnum, WCS-CONICET, Buenos Aires, 2006, p. 57; Puig, Alba. *Enfoque Ecosistémico para el Río Reconquista. Cambiar para evitar el Cambio*. Diario Página 12, sábado, 19 de mayo de 2007.

²³⁸ Capaldo et. Al. “Evaluaciones Jurídicas, Ecológicas y Sociales para el Debate de la Sustentabilidad y Gobernabilidad en la Gestión de Cuencas en Sudamérica”. Ponencia presentada en la *IX Asamblea General Mundial de la Red Internacional de Organismos de Cuenca*, Fortaleza, Brasil, 12-16 de agosto de 2013, p. 2.

²³⁹ Corson, Walter H. “Manual Global de ecología – o que você pode fazer a respeito da crise do meio ambiente”. São Paulo, August, 1993, p. 413, citado por: Rodrigues Braga, Sandra. “Água, uma questão para a Geopolítica: Reflexões sobre a Hidrogeopolítica na Panamérica”. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*, 20 a 26 de março de 2005, Universidade de São Paulo. El ciclo del agua es un ciclo cerrado, la única forma de que disminuya es que se pierda hacia el espacio exterior o de que se genere nueva agua, ambos fenómenos tienen lugar, pero de forma insignificante para afectar el volumen total de agua.

En esta etapa, la comunidad científica empieza a alertar sobre los límites del modelo de desarrollo económico basado en un aprovechamiento insustentable de los bienes y servicios ambientales provistos por el planeta²⁴⁰.

A partir de 1955, el científico Roger Revelle, de los laboratorios Scripps, testificó ante el Congreso de los Estados Unidos sobre las tendencias documentales del calentamiento global y sus futuras consecuencias. Luego, Charles Keeling diseñó la “Curva de Keeling” que mide cambios en la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera desde 1958 y constituye una de las primeras evidencias empíricas del cambio climático²⁴¹.

En 1961, la bióloga estadounidense, Rachel Carson, publicó un libro de gran difusión donde denuncia la contaminación de los plaguicidas sintéticos sobre la tierra y el agua, con grave afectación a la vida. En esa obra, alertaba la autora que:

“... por primera vez, en la historia del mundo, todo ser humano se halla ahora sometido al contacto con sustancias químicas peligrosas, desde su nacimiento hasta su muerte. En menos de dos décadas de uso, los plaguicidas sintéticos se han distribuido de manera tan amplia por todo el mundo animado e inanimado, que se encuentran prácticamente por todas partes. Se han encontrado dichas sustancias en la mayoría de los sistemas fluviales importantes e incluso en corrientes subterráneas... han penetrado y se ha alojado en el cuerpo de peces, aves, reptiles y animales salvajes y domésticos, de manera tan universal que a los científicos que llevan

²⁴⁰ Uno de los aspectos causales de la percepción de la crisis del agua es la difusión de hallazgos empíricos sobre el deterioro creciente del entorno natural generado por la acción antrópica, su difusión por parte de científicos comprometidos con la defensa del medio ambiente y el surgimiento de un movimiento ecologista. Sin embargo, es un error frecuente considerar ese proceso de forma lineal. Algunos estudios desde la sociología ambiental permiten dar cuenta de un escenario heterogéneo y complejo de imágenes que coexistieron en la cultura occidental contemporánea. A partir de esa galería variopinta de imágenes de la naturaleza fue posible realizar, a través de una mediación selectiva, la construcción de la crisis ambiental como resultado de una selección de riesgos sociales. Vid: Azuela, Antonio. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental* de Antonio Azuela, versión electrónica del libro publicado en México en 2006 por el Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) y Editorial Fontamara, pp. 15-45. [En línea], disponible en: <http://antonioazuela.files.wordpress.com/2013/02/visionarios-y-pragmaticos3a1ticos.pdf>, (consultado 12/02/2014).

²⁴¹ Castells, Manuel. *Comunicación y poder*. Ed. Alianza, Madrid, 2010, p. 401. Véase también: Institution of Oceanography at UC San Diego. *The Keeling curve*. [En línea], disponible en: <http://keelingcurve.ucsd.edu/>, (consultado el: 07/2013).

a cabo experimentos en animales les resulta casi imposible localizar individuos libres de dicha contaminación... ”²⁴².

La divulgación de pruebas empíricas sobre los impactos progresivos de la actividad humana en el medio ambiente y su amplia difusión en los medios de comunicación, llevó a la inclusión en las agendas políticas de la temática ambiental, en el nivel nacional e internacional.

En esa coyuntura se gesta un fuerte movimiento ecologista, primero en EEUU y en Europa, luego en todo el mundo, que apoya a los científicos en eventos de gran trascendencia para la institucionalización posterior de la cuestión ambiental, como la celebración simbólica del Primer Día de la Tierra, en abril de 1970²⁴³.

Con el apoyo del movimiento ecologista la comunidad científica exigió más investigación, evaluación y control sobre la acción antrópica sobre el entorno natural²⁴⁴.

En 1971, se constituye el primer tratado intergubernamental sobre la conservación y uso sostenible de los recursos naturales: la Convención sobre Humedales, RAMSAR. Esa Convención, que entró en vigor en 1975, reconoce a los humedales como ecosistemas que son extremadamente importantes para la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas. Su principio fundamental es “formular e implementar su planificación de tal manera que se promueva la conservación de los humedales... y en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales en su territorio”²⁴⁵.

Las Naciones Unidas consideraron por primera vez los asuntos del medio ambiente el 30 de julio de 1968 por medio del Consejo Económico y Social, que recomendó a la Asamblea General convocar una conferencia sobre “los

²⁴² Carson, Rachel. *La primavera silenciosa*. Crítica, Barcelona, 2010, pp. 15-16.

²⁴³ El ecologismo surge, en la década de 1960, en un contexto cultural de emergencia de nuevos movimientos sociales de tendencias pacifistas, feministas, indigenistas, de características antimodernas.

²⁴⁴ Castells, op. cit. p. 402.

²⁴⁵ Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat. Ramsar, Iran, 2 de febrero de 1971. UN, Treaty Series N° 14583. As amended by the Paris Protocol, 3 December 1982, and Regina Amendments, 28 May 1987.

problemas del medio humano”. Esa convocatoria se efectuó el 3 de diciembre de 1968²⁴⁶.

La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano se realizó en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972 y se convirtió en un hito en la historia de la institucionalización de la cuestión ambiental. La Conferencia aprobó un Plan de Acción para el medio humano. Las recomendaciones 51 a 55 se refieren específicamente a las cuencas fluviales y otros temas referidos al agua.

En 1973, con el objetivo de dar continuidad a las decisiones adoptadas en la Conferencia de Estocolmo, las Naciones Unidas establecieron el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el principal programa de la UN encargado de las cuestiones ambientales. Entre las numerosas funciones incluyen programas referidos a los recursos hídricos.

En marzo de 1977, las Naciones Unidas realizaron, entre el 14 y el 25 de marzo, en la ciudad de Mar del Plata, la Conferencia de las Naciones sobre el agua. El evento tuvo como resultado la aprobación del Plan de Acción de Mar del Plata, que careció de continuidad institucional por parte de la UN. Sin embargo, Argentina fue uno de los países que volcó esas recomendaciones en su política hídrica²⁴⁷.

La Conferencia de en Mar del Plata marcó un hito histórico por ser la primera vez que la cuestión del agua fue tratada por Naciones Unidas de manera integrada y comprensiva. Entre las Recomendaciones del Plan de Acción del Mar del Plata, de la 53 a la 55, se reconoce la importancia de la participación del público y se recomienda a los países que:

- “a) Elaboren disposiciones legislativas, programas educativos y actividades de participación apropiados que aumenten el conocimiento del público y alienten su participación, y que destaquen el valor del agua y el peligro que entraña su escasez relativa a su empleo abusivo; b) Los países que apliquen tales medidas y técnicas documenten y compartan su experiencia; c) No se escatime esfuerzo

²⁴⁶ UN. *Documentación de las Naciones Unidas. Guía de investigación. El medio Ambiente*. [En línea]. Disponible en: <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm> (consultado el 28/10/2013).

²⁴⁷ Del Castillo, Lilian. *Los Foros del Agua. De Mar del Plata a Estambul 1977-2009*. CARI, Documentos de Trabajo N° 86, Buenos Aires, 2009, p. 11.

para persuadir al público de que la participación es parte integrante del proceso de adopción de decisiones, y que exista una corriente ininterrumpida de información recíproca; d) En la esfera del abastecimiento de agua y del saneamiento comunitarios se destaque especialmente la situación y el papel de la mujer”²⁴⁸.

En el nivel nacional, el Plan de Acción de Mar del Plata constituyó una guía sobre la que se rigió posteriormente la política hídrica en Argentina.

El 19 de diciembre de 1983, la Asamblea General creó una comisión especial con la finalidad de “proponer estrategias ambientales a largo plazo para lograr el desarrollo sostenible para el año 2000 y más allá”²⁴⁹. En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) presentó su informe basado en el trabajo de cuatro años, también conocido como “Informe Brundtland” (según el apellido de la presidenta de la Comisión) a la Asamblea General. En esa obra, se expone el concepto de “desarrollo sustentable” definido como aquel desarrollo “que satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”²⁵⁰.

La difusión del paradigma del desarrollo sustentable se extendió durante la década de 1990 y propició un enfoque integral del medio ambiente. Respecto del agua, ese enfoque supone la necesidad de generar una nueva cultura del agua, la aceptación de que la explotación de los recursos hídricos tiene límites, que por ello debe compatibilizar e integrar la política hídrica con la planificación para el desarrollo, que es necesario adoptar un criterio integral del manejo del agua y que actúe sobre la demanda.

Con los Principios de Dublín de la Conferencia Internacional del Agua y el Ambiente de 1992 y el Capítulo XVIII de la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD),

²⁴⁸ UN. “Plan de Acción de Mar del Plata aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977”. E/CONF.70/29 Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, 14 al 25 de marzo de 1977, Naciones Unidas, Nueva York, 1977. En: Del Castillo, Lillian. Op. cit, p. 119.

²⁴⁹ UN. General Assembly. *Development and International Economic Co-operation: Environment Report of the World Commission on Environment and Development*. P, 11, [en línea], disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N87/184/67/IMG/N8718467.pdf?OpenElement> (consultado el 21/08/2011). La traducción es propia.

²⁵⁰ Idem, p. 54.

realizada en Río de Janeiro en 1992, que incorpora dichos principios a contextos rurales se afianza el concepto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) definida como:

“... un proceso que promueve el desarrollo y la gestión coordinados del agua, del suelo y de los recursos relacionados a fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa y sin comprometer la sustentabilidad de ecosistemas vitales”²⁵¹.

La GIRH se basa en los principios de la Declaración de Dublín: a) el agua dulce es un recurso finito y vulnerable esencial para mantener la vida, el desarrollo y el medio ambiente; b) el desarrollo del recurso hídrico y su gestión debe basarse en un enfoque participativo, involucrando a los planificadores y a los legisladores en todos los niveles; c) la mujer juega un papel primordial en el suministro, administración y salva guarda del agua y d) el agua tiene un valor económico en todos sus usos competitivos y debe ser reconocida como un bien económico²⁵².

El Capítulo 18 de la Agenda 21 de la CNUMAD se refiere a la “Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce”. Esa declaración afirma la necesidad de una planificación y una ordenación integradas de los recursos hídricos que abarque todos los tipos de masas interrelacionadas de agua dulce, así como los aspectos de la cantidad y calidad. Se reconoce, asimismo, el carácter multisectorial de los recursos hídricos en el contexto del desarrollo socioeconómico, así como su utilización para fines múltiples²⁵³.

El enfoque de la GIRH, se da en conjunción con el enfoque por ecosistemas. En el año 1992, en la Convención de Diversidad Biológica (CBD),

²⁵¹ Comunidad Andina. *Hacia una Gestión Integrada del Agua en la Región Andina*. Informe elaborado por Ernesto Guhl, Noviembre de 2008, p. 8.

²⁵² WMO. Op. cit.

²⁵³ UN. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Desarrollo Sostenible. *Programa 21: Capítulo 18. Protección de la Calidad y el Suministro de los Recursos de Agua Dulce: Aplicación de Criterios Integrados para el Aprovechamiento, Ordenación y Uso de los Recursos de Agua Dulce*.
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter18.htm>

se adoptó el Enfoque Ecosistémico²⁵⁴, como marco para la aplicación del convenio, entendido como una estrategia para la gestión integrada de tierras, extensiones de agua y recursos vivos que promueve la conservación y el uso sostenible de manera equitativa, participativa y descentralizada. A su vez, se integran los aspectos sociales, económicos, ecológicos y culturales en un área geográfica definida por límites ecológicos y se promueve la coordinación multisectorial en el marco de un proceso interdisciplinario.

La cuestión del agua, desde entonces, se encuentra presente en la mayoría de los eventos sobre aspectos sociales y económicos, como la reducción de la pobreza, el cuidado de la salud, la planificación urbana, la recreación. El carácter transversal del agua en prácticamente todos los problemas socio-económicos vinculados con la pobreza, se puede observar en los Objetivos para el Desarrollo del Milenio (ODM).

El séptimo Objetivo del Milenio (ODM 7) establece “garantizar la sostenibilidad del medio ambiente”. La Meta programática 10, incluida dentro de ese Objetivo se propone “reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable para el 2015”. Los indicadores para esa meta son: 1) “proporción de hogares con acceso mejorado al suministro de agua en zonas urbanas y rurales” y 2) “Proporción de hogares con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales”²⁵⁵.

Pero la gestión del agua, así como de los ecosistemas que dependen de ella, también es fundamental para cumplir con el resto de los ODM. La disponibilidad de agua contribuye al desarrollo económico y es un elemento indispensable para las poblaciones en condiciones de pobreza o indigencia (ODM 1); el acceso al agua y saneamiento es esencial en las instalaciones educativas para garantizar un entorno escolar saludable (ODM 2); la mujer cumple un rol primordial en el suministro, el cuidado y administración del agua en sus comunidades y su incorporación en la toma de decisiones sobre el

²⁵⁴ Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), COP 5, Decisión V/6. *Enfoques por ecosistemas*. [En línea], disponible en: <http://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7148> [consultado el 01/08/2015].

²⁵⁵ Organización Panamericana de la Salud. *Hoja de Ruta para contribuir al logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en los Municipios, Ciudades y Comunidades Saludables*. Área de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental (SDE) de la Organización Panamericana de la Salud, Washington, DC, 2006, p. 10.

manejo del agua (ODM 3); los servicios de agua potable y saneamiento inciden positivamente sobre la salud de la población infantil, cuya principal causa de mortalidad en los países en desarrollo son las enfermedades del agua (ODM 4); las mujeres embarazadas requieren agua en calidad y cantidad suficientes para reducir el riesgo de contraer enfermedades infecciosas (ODM 5); el acceso al agua potable mejora las condiciones de salud de las comunidades vulnerables y reduce la probabilidad de contraer VIH y otras enfermedades como la malaria y el dengue (ODM 6); al agua como elemento esencial del desarrollo, trasciende las fronteras políticas y exige una gestión compartida a nivel de las cuencas hidrográficas (ODM 8)²⁵⁶.

En 2010 la Asamblea General de Naciones Unidas aprueba la Res. 64/292 que “Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”²⁵⁷. En 2011, mediante su Res. 18/1, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU reconoce el acceso seguro al agua potable y al saneamiento como un derecho humano que incluye el derecho a la vida y a la dignidad humana²⁵⁸. De esa forma se añade una visión humanista fundamental sobre la que debe basarse la GIRH, superando la visión economicista²⁵⁹.

En el decurso de estos eventos y normas, se identifica un cambio de paradigma en la gestión y en la regulación en la que se otorga una progresiva priorización de la garantía del derecho humano al agua y el saneamiento y la gestión sustentable de las aguas dulces²⁶⁰.

En el enfoque precedente en la gestión del agua, se había dado predominio a la dimensión económica, y se centraba en los aspectos técnico-

²⁵⁶ GWP Technical Committee y Muller et. al. “¿Cómo contribuirá la GIRH al logro de los ODM?”. *Comunidad Andina*. Op. Cit., p. 18.

²⁵⁷ UN, Asamblea General. Res. 64/292: El derecho humano al agua y el saneamiento, aprobada el 28/07/2010.

²⁵⁸ UN, Consejo de Derechos Humanos. Resolución 18/1, 18º período de sesiones, Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos, 12/11/2011.

²⁵⁹ Capaldo, Griselda, et. al. Op. cit. p. 2.

²⁶⁰ El surgimiento de la gestión integrada del agua se encuentra estrechamente ligada al paradigma del desarrollo sustentable, que implica un enfoque integral de los procesos económicos, ambientales y sociales, tanto en sus diversas escalas (local, estatal, internacional), con el objetivo de lograr la utilización sostenible de los recursos naturales.

infraestructurales con exclusión de las dimensiones social y ambiental. Esto ha provocado que, desde las últimas décadas del s. XX, la comunidad internacional afronte problemas de calidad de las aguas dulces y que millones de personas no tengan garantizado el acceso al agua y al saneamiento, situación provocada especialmente por un modelo insustentable de gestión del agua.

4.4. Precedentes jurisprudenciales en el nivel mundial

En el asunto Gabčíkovo-Nagymaros (1997), entre Hungría y Eslovaquia sobre las consecuencias ambientales de una serie de esclusas en el Río Danubio, es un caso paradigmático ya que, por primera vez, el concepto de desarrollo sustentable fue considerado por la Corte Internacional de Justicia (CIJ).

En su análisis, la CIJ consideró necesaria la aplicación del Principio del Desarrollo Sustentable dado al carácter irreversible del daño potencial del Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros.

El origen del caso procede de un Tratado de 1977 relativo a la construcción y al funcionamiento del sistema de esclusas entre Hungría y Checoslovaquia con la finalidad de construir y operar en conjunto el sistema de esclusas Gabčíkovo-Nagymaros. En él se prevé la construcción y funcionamiento de un sistema de esclusas por las partes. El sistema implicaba la amplia utilización de los recursos naturales del mencionado río para la explotación de recursos hídricos, energía, transporte, agricultura y otros sectores de la economía nacional de las partes en un esfuerzo de “inversión conjunta”. Al mismo tiempo, las partes contratantes se comprometieron a garantizar que la calidad de agua del Danubio, como resultado de la ejecución del Proyecto, y a que se cumplieran las obligaciones de protección de la naturaleza²⁶¹.

Los trabajos comenzaron en 1978. En los años siguientes se hizo visible la preocupación del público húngaro sobre las consecuencias ambientales del proyecto. En 1989, Hungría suspendió y posteriormente abandonó las

²⁶¹ CIJ, Caso Concerniente al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría-Eslovaquia). Informe de 1997. 25 de septiembre de 1997, párrs. 15-25.

actividades de construcción del proyecto alegando que implicaba graves riesgos para el medio ambiente húngaro y el suministro de agua de Budapest. Eslovaquia negó estas acusaciones y reclamó a Hungría llevar a cabo sus obligaciones en virtud del tratado. En respuesta, Eslovaquia planificó y puso en funcionamiento un proyecto alternativo sólo en territorio eslovaco conocido como “Variante C”. Cuando la Variante C se implementó, esa obra redujo el flujo de agua del Danubio, afectando los intereses de Hungría sobre el río. Frente a ello, Hungría y Eslovaquia se sometieron ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ)²⁶².

En el fallo, la Corte ha llegado a la conclusión de que las partes cometieron actos internacionalmente ilícitos, los cuales dieron lugar a daños que eran responsabilidad de ambas partes. La Corte concluyó que Hungría había violado el Tratado de 1977 al suspender los trabajos del Proyecto. Entre sus observaciones la Corte señala que, si bien las preocupaciones de Hungría respecto del entorno natural guardaban relación con el “interés esencial” de ese Estado, tales peligros no estaban suficientemente determinados en 1989; ni eran inminentes y que Hungría disponía de medios para responder a esos peligros percibidos sin necesidad de abandonar los trabajos. Añade la Corte, que cuando Hungría decidió concertar el Tratado de 1977 estaba presumiblemente informado de la situación y que la necesidad de garantizar la protección del ambiente no había escapado a las partes²⁶³.

Por otra parte, observó la Corte que Eslovaquia al llevar a cavo la Variante C, si bien actuaba impelido a mitigar los daños ocasionados por la suspensión de las obras de Hungría, tal decisión no se justifica debido a que no era una contramedida lícita porque no era proporcionada²⁶⁴.

En la sentencia de 25 de septiembre de 1997, la CIJ recordó lo expresado en la opinión consultiva relativa a la Legalidad de la Amenaza o el Uso de Armas Nucleares respecto de que “el medio ambiente no es una abstracción” y que existe la “obligación general de los Estados” de asegurarse que las actividades llevadas adelante bajo su jurisdicción y control no causen perjuicio

²⁶² Idem.

²⁶³ Idem, párrs. 27-59.

²⁶⁴ Idem, párrs. 60-88.

más allá de sus fronteras²⁶⁵. En el párr. 113 de esa sentencia expresó que la Corte “reconocía que ambas partes eran contestes en la necesidad de considerar las cuestiones ambientales con seriedad y de adoptar las medidas precautorias convenientes (...)”²⁶⁶. En el párr. 140, señaló la interferencia de las causas económicas y otras con la naturaleza y señaló que “la necesidad de reconciliar el desarrollo económico con la protección del medio ambiente es bien expresada en el concepto de desarrollo sustentable”²⁶⁷.

En una opinión separada, el Vicepresidente de la Corte, Christopher Weeramantry abordó tres cuestiones relacionadas con el derecho ambiental: el principio del desarrollo sustentable, el principio de la evaluación permanente del impacto ambiental y los principios de *estoppel* en la solución de problemas con repercusiones *erga omnes*.

Según el principio de desarrollo sostenible, el desarrollo no puede ser promovido hasta el punto de causar daño sustancial al medio ambiente, y todo proyecto de desarrollo tiene que dar al medio ambiente la oportunidad de recuperarse de los impactos, respetando su integridad y pureza²⁶⁸.

Respecto del principio de evaluación permanente del impacto ambiental, sostiene Weeramantry que las normas que han de aplicarse son las que imperan en el momento de la evaluación y no, meramente, aquellas que están en vigor al comienzo del proyecto²⁶⁹.

El tercer aspecto considerado por el Vicepresidente de la Corte es la cuestión de si los principios de *estoppel*, que pueden entrar en juego entre las partes, resultan apropiados en cuestiones como las concernientes al ambiente, que interesan no sólo a las partes, sino a un espectro más amplio de personas. Por consiguiente, este tipo de asuntos no siempre es posible resolverlos de manera apropiada recurriendo las controversias *inter partes*. En ese sentido destaca el Magistrado la importancia de un examen detenido²⁷⁰.

²⁶⁵ Corte Internacional de Justicia, fallo del 25 de Septiembre de 1997 (Hungría/Eslovaquia), párr. 53.

²⁶⁶ Idem, párr. 113.

²⁶⁷ Idem, párr. 140.

²⁶⁸ Weeramantry, Christopher. *Separate Opinion, Gabcikovo-Nagymaros*. Dam, ICJ. Sept. 25 1997, ICJ Reports 1997, 111 n.78, pp. 86-87.

²⁶⁹ Idem, pp. 108-110.

²⁷⁰ Idem, pp. 112-115.

Respecto a las causas colectivas ambientales cuyo objeto es el saneamiento y recomposición de un curso de aguas, uno de los casos más relevantes es la orden de la Corte Suprema de la India de trasladar todo un polo curtiembrero, en la causa Metha M. C. c. Unión Of India, (una sobre transporte público, y otra, sobre traslado de la industria de curtiembres). Se trata de fallos ejemplares en materia de contaminación industrial.

Para comprender el proceso jurídico y político en el que se enmarca la mencionada orden de la Corte de la India es preciso considerar la catástrofe de Bhopal del 3 de diciembre 1984, el cual es considerado el mayor desastre industrial en la historia²⁷¹.

El desastre de Bhopal en la India involucró explosiones en una fábrica de químicos tóxicos, que generaron la liberación de vapor de metil-isocianato (MIC) en la atmósfera, como resultado de un error de un operador y de la falla de los sistemas multifuncionales de seguridad de una planta de Union Carbide. La nube de MIC se movió lentamente a lo largo del campo y que se expandió a zonas residenciales provocando la muerte por envenenamiento de 30000 personas, otros 200.000 intoxicados y el desplazamiento de más de 200.000 habitantes ante la imposibilidad de vivir en la zona²⁷².

Cabe señalar que en el momento del desastre, muchos de los funcionarios y residentes no tenían conocimiento del tipo de materiales peligrosos que se producían y contenían en la planta. En consecuencia, las autoridades no tenían claridad sobre la naturaleza y la toxicidad del agente, el

²⁷¹ Lillibridge, Scott. "Desastres industriales". En: Noji, Eric (editor). *Impacto de los desastres en la Salud Pública.*, Bogotá, 2000, p. 354. Los desastres industriales son definidos como aquellos desastres ocasionados por el hombre que resultan de las actividades tecnológicas. Tales desastres amenazan la salud de las poblaciones y están a menudo asociados con la liberación de sustancias peligrosas o de sus productos en el ambiente, por ejemplo, las fugas o derrames procedentes del transporte de los procesos industriales. Dado que muchos procesos de manufactura requieren derivados del petróleo, a menudo ocurren explosiones e incendios que pueden resultar en estallidos, quemaduras o lesiones por inhalación. Entre las consecuencias ambientales de los desastres industriales, se incluyen la contaminación química del agua, del suelo, de la cadena alimentaria o de los productos comunes del hogar y los efectos adversos en la salud pueden demorarse años y aparecer deterioros sutiles de los sistemas inmune o neurológico. Idem, p. 358.

²⁷² Borràs Pentinat, Susana. "Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente". *Revista de Derecho*, Vol. XIX, N° 2, diciembre de 2006, p. 87.

tipo de tratamiento necesario y el grado de descontaminación al que deberían someterse las víctimas²⁷³.

Este episodio creó una fuerte conciencia pública sobre los efectos de la contaminación del aire y constituyó un factor favorable al proceso de creación de institucionalidad ambiental: el Acta de Protección Ambiental de 1986; la creación del Ministerio de Medio Ambiente y Bosques y el surgimiento de varias agencias gubernamentales con capacidad de establecer regulaciones. También generó la reacción del Poder Judicial, que hasta entonces había tenido una postura de no intervención en asunto ambientales²⁷⁴.

En 1984, el abogado ambientalista Mahesh Chandra Metha promovió una demanda ante la Corte Suprema de la India para obligar al Estado a adoptar medidas para reducir la contaminación del aire derivada del transporte de vehículos en Delhi y Nueva Delhi.

Al año siguiente, Metha solicitó a la Corte, por motivo de la grave contaminación del Río Ganges, que se ordenara la prohibición de derramar efluentes hasta que se instalaran sistemas de tratamiento adecuados. Argumenta Metha que el Ganges es un río sagrado para decenas de millones de hindúes, que se realizan en él varios festivales religiosos y ferias que incluyen muchos baños sagrados como el Kumbh dependen en gran medida del flujo saludable de sus aguas²⁷⁵.

Se promovió un “preliminary hearing” y notificó la petición por diarios de amplio tiraje, convocando a todos los industriales que comparecieran a ejercer sus defensas. Cuando intervino la Corte Suprema se focalizó sólo sobre algunos sectores causantes de la contaminación del Río y de algunos municipios, en primer lugar, contra 89 curtiembres de Jajmau para que comparecieran. La Corte invocó la *Water (Prevention and Control of Pollution) Act*²⁷⁶ de 1974, la cual prohibía la emisión de efluentes contaminantes a las

²⁷³ Lillibridge, Scott. Loc. Cit.

²⁷⁴ Lorenzetti, Ricardo. *Teoría del Derecho Ambiental*. Op. cit., p. 124.

²⁷⁵ Derhadun Plus, Saturday, April 24, 2010, Chandigarh, India Suspension of Work on Ganga Projects Step in right direction, says Magsaysay awardee Mehta Sandeep Rawat Tribune News Service.

²⁷⁶ La *Water (Prevention and Control of Pollution) Act* es una de las principales normas en la India relativa a los recursos hídricos. Su idea central es restablecer la salubridad del agua y garantizar que los efluentes domésticos e industriales no se descarguen en los cursos de agua sin una adecuada tratamiento. Esta Ley de Aguas prevé instancias control estatales (Juntas de

cursos de agua. Asimismo se citó a la *Environment (Protection) Act* de 1986, que facultaba a la Administración General del Estado a adoptar medidas que incluían la clausura y regulación de las industrias²⁷⁷.

En 1988 el Tribunal emitió indicaciones para el control de efluentes dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la orden. Especificó que el no hacerlo implicaría el cierre de las industrias contaminadoras. La Corte también emitió indicaciones para llegar al Gobierno Central, Junta de Control de Contaminación del Estado UP y el Distrito Magistrado. Asimismo, la Corte Suprema de la India ordenó el traslado de más de quinientas curtiembres de la zona de Calcuta a un parque industrial. Los Municipios debieron reestructurar el sistema de gestión basura, construir baños públicos para la gente con menos recursos y plantas de tratamiento de efluentes cloacales²⁷⁸.

Una de las medidas más comentadas de la Corte, en materia de información y educación ambiental, fue ordenar al gobierno dar clases relativas al cuidado del medio ambiente. A su vez, ordenó se emitan programas educativos con la finalidad de “mantener la ciudad limpia”, “mantener la villa limpia”, en todas las ciudades y villas, con cierta periodicidad y recursos: al menos una semana al año, durante la cual todo el personal administrativo y judicial debían colaborar de modo gratuito²⁷⁹.

4.5. Introducción del paradigma ambiental y su incidencia en la gestión del agua en el ámbito nacional

El paradigma ambiental en Argentina y su incidencia en la gestión del agua se encuentra vinculado con los hitos históricos de la comunidad internacional sobre el agua y el medio ambiente. Los principales eventos ambientales, mencionados anteriormente, introdujeron la cuestión ambiental en la agenda pública global.

Control) sobre la contaminación, regulación, investigación y planificación para promover la limpieza de arroyos y pozos y para prevenir y controlar la contaminación del agua. A su vez, establece su aplicación a los arroyos, aguas interiores y las aguas subterráneas, y el mar o en aguas de marea. Pant, Ruchi. *A Case Study from India on Right to Water*. Ecoserve Majkhali, District Almora, Uttaranchal, India, 2003.

²⁷⁷ Lorenzetti, Ricardo. *Justicia Colectiva*. Op. Cit., p. 202.

²⁷⁸ Pant, Ruchi. Op. cit., p. 13.

²⁷⁹ Lorenzetti, Ricardo. *Teoría del Derecho Ambiental*. Op. cit., p. 129.

Así, recién a fines del s. XX, y en particular a partir de la Declaración de Estocolmo de 1972, la cláusula ambiental pasa a integrar las constituciones nacionales: art. 66, inciso 1 de la Constitución de Portugal de 1976; art. 45 de la Constitución de España en 1979; art. 20 de la Constitución de Alemania de 1994, entre otras. En el ámbito de la América Latina: el art. 19, inc. 8 de la Constitución de Chile de 1980; el art. 79 de la Constitución de Colombia de 1991, el art. 41 de la Constitución Argentina de 1994, entre otras²⁸⁰.

En Argentina, desde 1986, la mayor parte de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires abordan la cuestión ambiental.

El paradigma ambiental es incorporado en la CN mediante el art. 41, el cual introduce los derechos ambientales al consagrar el derecho humano a gozar de un medio ambiente sano y equilibrado e impone a las autoridades “el deber de proveer información ambiental”. Al mismo tiempo, se fija un objetivo inter-temporal: la satisfacción de “las necesidades (...) de las generaciones futuras”, lo cual pone de manifiesto el concepto de desarrollo sustentable.

En el tercer párrafo del art. 41 las provincias delegan a la Nación la potestad de dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental²⁸¹, y se reservan, al mismo tiempo, la competencia de complementar dichas normas con otras:

“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales...”²⁸²

La expresión “presupuesto mínimo” indica un mínimo necesario, un umbral que constituye un punto de partida. Para las provincias, la potestad de generar normas complementarias está limitada – enmarcada – en el contenido de los presupuestos mínimos, que en ningún caso pueden disminuir pero sí aumentar su exigibilidad.

²⁸⁰ Guerrero, Luis Huerta. “Constitucionalización del derecho ambiental”. *Revista de la Facultad de Derecho*. Pontificia Universidad Católica de Perú, PUCP, N° 71, 2013, pp. 487-488.

²⁸¹ La principal autoridad ambiental en el nivel nacional sobre la sanción de normas de presupuestos mínimos es la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

²⁸² Argentina. Constitución de la Nación Argentina.

La reglamentación del art. 41, asimismo, dio lugar a la sanción de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, entre ellas: la Ley General del Ambiente (LGA) 25675 (que define la política ambiental nacional); La Ley General Ambiental de Aguas (LGAA) 25688; la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental 25831 que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho a la información ambiental que se encuentra en poder del Estado, aplicable en los ámbitos nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también a entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

En 2002, el Congreso Nacional, en base al tercer párrafo del art. 41 de la CN sanciona la Ley General del Ambiente 25675 con el fin principal de brindar presupuestos mínimos para la gestión del ambiente. Se trata de una ley marco en materia de presupuestos mínimos de protección ambiental que contiene un plan general de aplicación en todo el país.

La LGA supone que los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental conforman todo lo vinculado a la política ambiental y gestión del ambiente, la diversidad biológica y el desarrollo sustentable.

La LGA incorpora principios fundamentales para la participación ciudadana establecidos en el Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo²⁸³ realizada en el año 1992 en Río de Janeiro: información ambiental (arts. 2 inc. i, 10 y 16 a 18), de participación ciudadana (art. 2 inc. C y arts. 19 a 21) y la legitimación para el acceso a la justicia (arts. 30 y siguientes) que toman como punto de partida la

²⁸³ Establece el Principio 10 que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”. UN. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente*. Río de Janeiro, 1992. [En línea], disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. De este principio se infiere la estrecha relación entre participación ciudadana, información pública y acceso a la justicia.

acción de amparo ambiental previsto en el segundo párrafo del art. 43 de la CN.

Se ha observado que el alcance de las leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental se encuentra limitado por la distribución de competencias entre la Nación y las provincias²⁸⁴. En este sentido, el art. 124 de la CN, correspondiente al capítulo dedicado a los gobiernos de provincia establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”²⁸⁵.

Sin embargo, la introducción del paradigma ambiental implica que las provincias ya no pueden disponer exclusiva y discrecionalmente de sus recursos naturales. En ese sentido, la doctrina y la jurisprudencia han considerado que el “dominio originario” no reviste carácter absoluto y se encuentra parcialmente modificado por el art. 41. Tal interpretación es congruente con los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las provincias, cuya aplicación es establecida en el art. 121, conforme al cual “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal...”. Es decir, la Nación posee una competencia de excepción que resulta de una delegación expresa, hecha a su favor por las provincias. A su vez, la CN también establece que la competencia nacional tiene una jerarquía superior a la provincial y que, en consecuencia, es suprema. En materia ambiental, se ha producido una delegación de facultades a favor de la Nación en lo que hace a la determinación de los presupuestos mínimos de protección ambiental, lo cuales se aplican, necesariamente, con relación al uso de los recursos naturales²⁸⁶.

²⁸⁴ Cf. con Mathus Escorihuela. Según este autor las políticas y la gestión ambientales nunca han sido delegadas a la Nación y no pueden ser impuestas a las Provincias por ley de la Nación. En este orden de ideas el art. 41 de la CN no estatuye una competencia concurrente, sino una atribución complementaria que debe interpretarse en el ámbito de las competencias reservadas por las Provincias (art. 121, CN). Por tanto, los principios mínimos deben ser concertados entre Nación y Provincias. Mathus Escorihuela, Miguel. “La situación en Argentina”. *Gestión Del Agua Y Descentralización Política. Actas de la Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales*, Zaragoza 9-11 de julio de 2008, Aranzadi; Thomson Reuters, Navarra, 2009, p. 187.

²⁸⁵ Constitución de la Nación Argentina.

²⁸⁶ Sabsay, Daniel. “El nuevo Artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación-provincias”. *Doctrina Judicial*, Año III/ N° 28 (23/07/1997), La Ley, Buenos Aires, pp. 783-787.

Según Eduardo Pigretti, la incorporación del tercer párrafo del art. 41 significó un cambio substancial en el encuadre normativo respecto de la distribución del poder de policía. Antes de la reforma el poder de policía era establecido en los arts. 108 y 67, (actuales 121 y 65), que consideraba que las provincias retenían el poder de policía en los temas ambientales. Esa distribución había generado una proliferación de normas nacionales, provinciales y municipales que no sólo fueron ineficaces para proteger el ambiente sino que no resultaron adecuadas para establecer políticas ambientales integrales²⁸⁷.

En el caso Mendoza la CSJN condena al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, por la contaminación de un cauce de agua de carácter provincial, reconociendo así la jurisdicción de la Nación en el caso de aguas transfronterizas.

En materia de recursos hídricos la Ley 25688, Régimen Ambiental General del Agua, sancionada por el Congreso Nacional en 2002, establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional (art. 1).

Sin embargo, la competencia del Estado Nacional en materia de agua es limitada dada la estructura federal por las que las provincias se reservan los poderes no delegados en el gobierno nacional. En consecuencia, en las cuencas inter-jurisdiccionales, cada jurisdicción podría adoptar decisiones que vayan en desmedro de un manejo equitativo e integral de los recursos hídricos. Sobre las cuencas inter-jurisdiccionales actúan pluralidad de órganos y gobiernos, orientados a la tutela de intereses de distintas partes sectores económicos y sociales, lo que genera interrelaciones e interacciones que pueden generar tensiones que distorsionen la gestión sustentable de la cuenca²⁸⁸. A su vez, la normativa provincial sobre la gestión del agua varía considerablemente dependiendo del nivel de regulación y las condiciones climáticas de cada provincia²⁸⁹.

²⁸⁷ Pigretti, Eduardo. *Derecho Ambiental Profundizado*. La Ley, Buenos Aires, 2007, pp. 47-49.

²⁸⁸ Valls, Mario. *El paradigma de la gestión del agua integrada y por cuencas. Temprano acogimiento del dogma del desarrollo sostenible*. ElDial.com - DC1076, Buenos Aires, 2009.

²⁸⁹ Cano, Juan Pedro, op. cit., p. 271.

En el 2003, fue creado el Consejo Hídrico Federal (COHIFE) compuesto por las autoridades hídricas provinciales y la Subsecretaría de RRHH de la Nación y, en ese mismo año, se establecieron los “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina”. Esos lineamientos introducen conceptos propios de la GIRH, entre ellas, las cuencas como unidades de planificación o la de política ambiental descentralizada y participativa²⁹⁰.

A su vez, desde la década de 1970, se crearon diferentes organismos de gestión de cuencas con el objeto de resolver y prevenir conflictos y desastres en las cuencas inter-jurisdiccionales por la superposición de competencias²⁹¹.

Como resultado de este proceso, a pesar de que el concepto de cuenca hídrica se encuentra bastante establecido en el país²⁹², actualmente sólo existen comités de cuenca para un 10% de lo que sería necesario para lograr una gestión integrada de los recursos hídricos eficaz y, por otro lado, la función de tales organismos se limita a la remediación hídrica y no a la prevención²⁹³. Respecto de la gestión en ecosistemas, el reconocimiento mundial de los ecosistemas como la base de la subsistencia humana y del desarrollo

²⁹⁰ Idem, p. 273.

²⁹¹ Idem, p. 274.

²⁹² Una investigación reciente que tuvo como uno de sus objetivos identificar los principios jurídicos y las prácticas consuetudinarias aceptadas por los Estados Partes en la Cuenca del Plata, llegó a la conclusión de que los países ribereños de la Cuenca del Plata, a lo largo de los últimos 80 años, han dado su aquiescencia a prácticas consuetudinarias cuya construcción se basa en un conjunto coherente de normas relativas al uso, manejo, protección y conservación de sus recursos hídricos, tanto nacionales como transfronterizos. La coherencia de estas prácticas nos lleva a afirmar que componen un verdadero *Corpus Iuris Aquarum Ambientalís*, cuyo núcleo central está integrado por 22 principios, obligaciones, derechos y objetivos. Mencionaremos aquí sólo a algunos de ellos, tales como: Preservación, protección y conservación del agua y de los recursos naturales; Derecho a la participación social en los procesos de gestión ambiental; Derecho a la información y a la educación ambiental; Utilización racional y equitativa del agua y de los recursos naturales; Derecho al desarrollo sustentable; Responsabilidad inter-generacional; Deber de minimizar, controlar y prevenir la contaminación del agua y del ambiente; Deber de recomponer los daños causados al ambiente y a los recursos hídricos; Planificación y ordenamiento ambiental del territorio; Responsabilidad por los daños causados al ambiente; Deber de emplear el criterio de unidad de gestión de las cuencas hídricas; Cooperación, intercambio de datos e información y relación de buena vecindad entre los ribereños; entre otros. Capaldo, Griselda et. al. “Evaluaciones Ecológicas, Jurídicas y Sociales orientadas hacia la Gestión de Cuencas Transfronterizas, con énfasis en la Cuenca del Plata”. En: Leonardo Pastorino (Coord.): De Códigos y Desafíos Jurídicos para enfrentar la Crisis del Agua. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2014, pp. 159-168.

²⁹³ Idem, p. 275.

económico y social que condiciona su bienestar²⁹⁴, no se ha incorporado sólidamente en la visión de la gestión de cuencas²⁹⁵.

En conclusión, pese a los avances dados a partir de la introducción del paradigma ambiental en Argentina y los progresos normativos para regular la gestión al nivel de la cuenca, siguen prevaleciendo enfoques sectoriales que conducen a un manejo y desarrollo descoordinado y fragmentado donde el uso del recurso es ineficiente.

La situación es muy similar al resto de los países en desarrollo,

“... las instituciones a cargo de la gestión del recurso han actuado en general aisladas de los usuarios, sin vinculación con las distintas partes intervinientes y en competencia por este recurso finito. La falta de un marco conceptual integrador e interdisciplinario que oriente el gerenciamiento del agua, está profundizando rivalidades inter e intra-generacionales, afectando la sostenibilidad del recurso, aún en zonas excedentarias en materia hídrica. Además la falta de sistematización y de información de variables relevantes a nivel de sistemas hídricos, incluyendo particularidades regionales, dificultan la gestión integral del recurso hídrico”²⁹⁶.

Sobre la base de este diagnóstico no es posible afirmar que el paradigma ambiental es el dominante, nos encontramos más bien en una zona en transición. Sin embargo, el paradigma ambiental ha superado la fase meramente declarativa y se encuentra en una fase analítica de institucionalización. En ese sentido, para uniformar el régimen jurídico y la gestión de la cuenca, desde hace mucho se practica habitualmente el acuerdo inter-jurisdiccional, que también puede adoptar la forma expeditiva de adhesión

²⁹⁴ Millennium Ecosystem Assessment (MEA). *Ecosystems and human wellbeing: Biodiversity synthesis*. World Resources Institute, Washington, D.C., 2005, p. V. [En línea], disponible en: <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>, (consultado el 03/11/2015).

²⁹⁵ Capaldo, Griselda et. al. “Evaluaciones Ecológicas, Jurídicas y Sociales orientadas hacia la Gestión de Cuencas Transfronterizas, con énfasis en la Cuenca del Plata”. pp. 159-168.

²⁹⁶ Mirassou, Susana B. Tesis: *La Gestión Integral de los Recursos Hídricos: Aportes a un desarrollo conceptual para la gobernabilidad del agua*. (2009), [en línea], disponible en: <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1365/2/01-Cuerpo%20de%20la%20tesis.pdf> (consultado el 07/2012).

a una ley básica como se ha hecho para la Cuenca Matanza-Riachuelo (Ley 26168)²⁹⁷.

4.6. Conclusiones del capítulo 4

En la primera parte de nuestro trabajo hemos desarrollado un marco teórico necesario para abordar la relación específica entre la participación ciudadana e institucionalización ambiental en relación con la gestión del agua. Los conceptos tratados son complejos por la falta de consenso y diversidad de enfoques en las ciencias sociales: la globalización ecológica; la ciudadanía; la relación entre ciudadanía y ambiente, y con el agua en particular; el paradigma ambiental, la gobernanza del agua son conceptos en construcción y son objeto de debates en el campo académico y en el de la gestión del ambiente.

En este capítulo, hemos tratado una serie de conceptos, algunos de ellos recientes en las ciencias sociales, sobre una de nuestras principales categorías analíticas: la institucionalización ambiental. A partir de su definición revisamos algunas de sus principales dimensiones que dan cuenta de ella como resultado de un proceso histórico. A su vez, analizamos los conceptos de ambientalización de lo social y de juridificación para contextualizar el proceso producción de normas ambientales, de la participación y apropiación por parte de los ciudadanos de esas normas.

La institucionalización ambiental comprende varias etapas y aspectos formales e informales. Luego que el tema ambiental se instala en la agenda pública, y como resultante un proceso de selección de riesgos²⁹⁸, se genera la creación de institucionalidad jurídica a través de la producción de normas ambientales de distinto tipo, según el nivel de la organización, entidad y característica del espacio creado (constitucionalización, sanción de leyes, decretos y su instrumentalización).

La creación de un cuerpo de normas ambientales da lugar a la tarea propia de la administración ambiental, que incluye las distintas responsabilidades de los funcionarios y organismos: implementar las políticas

²⁹⁷ Valls Mario. Loc. Cit.

²⁹⁸ Merlinsky, Gabriela. *Política Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit., p. 34.

ambientales, desarrollar programas y acciones, fiscalizar, controlar y ejecutar las actividades que correspondan como autoridad de aplicación²⁹⁹. Ese proceso tiene como resultado la creación de instituciones ambientales. En un sentido formal, se entiende por institución ambiental a aquellas organizaciones públicas formales destinadas a adquirir estabilidad en el tiempo y a gestionar la problemática ambiental de una determinada jurisdicción, las cuales se encuentran en estrecha relación con determinados contextos sociales, históricos, políticos y económicos.

Las instituciones ambientales también comprenden aspectos informales. Se trata de la internalización de los valores ambientales y su cristalización en conductas habituales y estables de cuidado del medio ambiente. Los aspectos formales e informales se encuentran en estrecha relación ya que el desempeño de los roles específicos de autoridades y los ciudadanos depende de la eficacia de la internalización de las normas y valores ambientales.

La internalización de las diferentes etapas de la cuestión ambiental se da a través de un proceso histórico y atravesado por conflictos sociales. Algunos autores han denominado como “ambientalización de lo social”³⁰⁰ al proceso de proliferación de significados en torno al medio ambiente, y su interiorización de las diferentes facetas de la cuestión pública del medio ambiente a través de un proceso histórico de largo plazo y atravesado por conflictos sociales.

Cuando los conflictos ambientales son llevados al campo del derecho se genera un proceso de juridificación que los resignifica. Nos encontramos ante otro de los grandes macro-procesos que acompaña a la institucionalización ambiental. Este fenómeno se da en el contexto del incremento de la densidad y profundidad reguladora en una sociedad cada vez más compleja y sus consiguientes significaciones socio-políticas de la función judicial.

Cabe distinguir, en este sentido, tres períodos fundamentales para comprender el contexto histórico en el que se da la juridificación de la cuestión ambiental. Durante el período liberal, el poder de los jueces estaba neutralizado políticamente a través del principio de legalidad. La institucionalidad del poder

²⁹⁹ Juliá, Marta S. Loc. Cit.

³⁰⁰ Leite Lopes, José S. Op. Cit., p. 32 y ss.

judicial de este período, predispuso a los jueces a una práctica técnicamente exigente pero éticamente débil, inclinada a traducirse en rutinas³⁰¹.

En el período del Estado de Bienestar o Providencia, se abre un proceso de sobrejuridicidad de la realidad social que pone fin a la coherencia y a la unidad del sistema jurídico. La consagración constitucional de los derechos sociales y económicos ampliaron las incumbencias del Estado. En esta época nacen el derecho laboral, previsional, y la seguridad social³⁰², lo cual implicó la juridificación de la justicia distributiva. La distinción entre litigios individuales y colectivos se hizo cada vez más problemática, en la medida en que los intereses individuales se presentaban articulados con intereses colectivos. La juridificación del bienestar social se tradujo en la explosión de litigiosidad. Se abre un período de tensión en la neutralidad de los jueces, que se vieron arrastrados al problema del ejercicio efectivo los nuevos derechos³⁰³. El criterio de evaluación de la actuación jurídica incorpora una dimensión prospectiva, centrada en sus efectos extrajudiciales, lo cual conlleva una mayor visibilidad social y política de los jueces³⁰⁴.

En esta etapa continúa el proceso de sobrejuridización de las prácticas sociales acentuando la pérdida de coherencia y de unión del sistema jurídico. Con la constitucionalización de los derechos de tercera generación surgen nuevas áreas de litigio, lo que contribuye a incrementar la politización de los tribunales. Un aspecto sensible de este proceso es el aumento de la corrupción política. En este sentido, en muchas ocasiones, los jueces pasan a ocupar el centro del debate político y se convierten en un actor central de la crisis de la representación política.

Respecto de la institucionalización de los derechos ambientales, se da en un contexto de expectativas crecientes en torno a la capacidad del derecho para responder a los problemas ambientales. La cuestión ambiental es abordada a través regulaciones, lo cual conlleva a su juridificación.

³⁰¹ De Sousa Santos, Boaventura. Op. cit., p. 82.

³⁰² Sabsay, Daniel. "Constitución a Ambiente en el Marco del Desarrollo Sustentable". En: Sabsay, Daniel et. al. *Derecho y Sustentabilidad*. La Ley, septiembre de 2003, Buenos Aires, p. 513.

³⁰³ Idem, p. 84.

³⁰⁴ Idem, pp. 83-84.

Ahora bien, para comprender el proceso de juridificación del ambiente es necesario considerar las condiciones socioculturales que favorecieron la adquisición de sentido de las normas ambientales. Los valores ambientales surgieron en la segunda mitad del s. XX como resultado de procesos complejos de *mediación simbólica* y el de *selección de los riesgos sociales*³⁰⁵.

En el conflicto por la instalación de plantas de celulosa en Fray Bentos, la acción de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú ha representado una etapa de fundamental importancia en la legitimación del derecho al ambiente sano como derecho constitucional de incidencia colectiva. Sin embargo, la especificidad del reclamo, anclado territorialmente, hace que revista un carácter no negociable, no intercambiable y con cualidades que lo hacen inconmensurable. Tales características constituyen una debilidad del movimiento ya que impiden inscribir la demanda en el ámbito nacional³⁰⁶.

Por el contrario, el proceso de juridificación en el conflicto del Riachuelo ha dado lugar a un proceso de regionalización del conflicto y a un cuestionamiento del régimen de territorialidad metropolitana. Tales efectos han favorecido, a pesar del bajo grado general de movilización (en comparación con el mencionado conflicto de Gualeguaychú), el elevado proceso de institucionalidad ambiental.

Luego de analizar el concepto de institucionalización y los macroprocesos en los que se desarrolla (la ambientalización y la juridificación de la cuestión ambiental) hemos efectuado una descripción de su especificidad en relación a la cuestión del agua como problema ambiental.

Cabe tener en cuenta que la contaminación y escasez relativa del agua fue uno de los núcleos prioritarios de preocupación del deterioro del ambiente y ha estado presente en la agenda internacional de forma creciente.

Históricamente se concebía al agua como hecho pasivo de la norma. El paradigma ambiental ha comportado un cambio de visión, como merecedora de regulaciones propias.

³⁰⁵ Azuela, Antonio. Op. cit., pp. 7-13.

³⁰⁶ Merlinsky, María Gabriela. Tesis: *Atravesando el Río: La Construcción Social y Política de la Cuestión Ambiental en Argentina*. Universidad de Buenos Aires-Paris, Facultad de Ciencias Sociales Ed. Sciences Sociales. Doctorado en Ciencias Sociales Doctorat: Géographie Spécialité: Géopolitique, 2009, pp. 128-133.

En 1977, en la Conferencia Mar del Plata fue la primera vez que la cuestión del agua fue tratada por Naciones Unidas de manera integrada y comprensiva. Posteriormente, en 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) presentó el “Informe Brundtland” a la Asamblea General, donde se expone el concepto de “desarrollo sostenible”. La difusión del paradigma del desarrollo sustentable se extendió durante la década de 1990 y propició un enfoque integral del medio ambiente.

En la Conferencia Internacional del Agua y el Ambiente de 1992 en Dublín y la Agenda 21 se afianza el concepto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH). En la década de 2000, la incorporación de la dimensión social, además de la natural, posibilitó el surgimiento del enfoque ecosistémico, el cual considera al ecosistema como unidad de gestión. La gestión del ecosistema consiste en la intervención sobre factores físicos, químicos y biológicos, y en la regulación de las acciones humanas, con la finalidad de alcanzar un estado deseado del ecosistema³⁰⁷.

El carácter transversal del agua atraviesa prácticamente todos los problemas socio-económicos vinculados con la pobreza. El agua se encuentra implícitamente presente en los 8 ODM, por ser un elemento esencial para su cumplimiento, y explícitamente en el séptimo ODM 7, en la Meta Programática 10, la cual propone “reducir a la mitad el porcentaje de personas que carecen de acceso al agua potable para el 2015”.

En el nivel nacional, el Plan de Acción de Mar del Plata, surgido de la Conferencia de Naciones Unidas de 1977, constituyó una guía sobre la que se rigió posteriormente la política hídrica en Argentina.

El art. 41 introduce el paradigma ambiental a la CN, el cual dio lugar a la sanción de leyes presupuestos mínimos ambientales, entre los que se incluye la LGAA 25688³⁰⁸. La LGA 25675 incorpora principios fundamentales para la participación ciudadana establecidos en el Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

³⁰⁷ Puig, Alba. Op. Cit., p. 57.

³⁰⁸ La introducción del paradigma ambiental no implica la pérdida de vigencia del paradigma dominial, implica que se introduce un nuevo nivel de complejidad que atañe a todo el sistema jurídico. El derecho ambiental se va conformando con una mixtura entre lo viejo y lo nuevo y su interrelación en los distintos sistemas jurídicos de las normas de ambientales, lo cual es objeto de controversias.

A pesar de los avances subsiguientes, como la creación de la COHIFE en 2003, los progresos normativos para regular la gestión al nivel de la cuenca, siguen prevaleciendo enfoques sectoriales que conducen a un manejo y desarrollo descoordinado y fragmentado donde el uso del recurso es ineficiente.

Sin embargo, la incorporación de la cláusula ambiental en la Constitución, y el consiguiente dictado de las leyes de presupuestos mínimos ambientales, han modificado el esquema jurídico-ambiental existente configurando un nuevo orden ambiental en el nivel nacional.

5. La participación ciudadana en materia ambiental y su incidencia en el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental en Argentina

“La humanidad está cambiando las condiciones de vida con tal rapidez que no llega a adaptarse a las nuevas condiciones... y el hombre no ha llegado a comprender, entre otras cosas, que los recursos vitales para él y sus descendientes derivan de la naturaleza y no de su poder mental...

...los sistemas sociales de despilfarro de los países tecnológicamente más avanzados funcionan mediante el consumo de ingentes recursos naturales aportados por el Tercer Mundo. De este modo el problema de las relaciones dentro de la humanidad es paradójicamente doble: algunas clases sociales - la de los países de baja tecnología en particular - sufren los efectos del hambre, el analfabetismo y las enfermedades, pero al mismo tiempo las clases sociales y los países que asientan su exceso de consumo en el sufrimiento de los primeros, tampoco están racionalmente alimentados ni gozan de una auténtica cultura o de una vida espiritual o físicamente sana. Se debaten en medio de la ansiedad y del tedio y los vicios que produce el ocio mal empleado”.

Juan Domingo Perón³⁰⁹

5.1. Contexto socio-histórico de la introducción del paradigma ambiental a la Constitución Nacional

En Argentina, como muchos otros países de Latinoamérica, el punto de inflexión, tanto en el proceso de institucionalización ambiental como en la participación ciudadana en materia ambiental se da a partir de la Conferencia de Estocolmo de 1972.

La cuestión ambiental tomó cuerpo en 1973, cuando por el decreto 751/73 se crea la Secretaría de Estado de Recursos Naturales y Ambiente Humano, en el ámbito del Ministerio de Economía, que comprendía a las áreas de recursos naturales renovables (flora, fauna, bosques, parques nacionales),

³⁰⁹ Perón, Juan Domingo. Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo. Difundido el 21 de febrero de 1972 desde Madrid. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [En línea], disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=5187>

minería recursos hídricos (incluyendo a Obras Sanitarias de la Nación (OSN) y al Instituto Nacional de Ciencia y Técnicas Hídricas) y el ambiente humano. La dictadura la disolvió y repartió esas áreas a Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Salud. En 1986 se crea la Subsecretaría de Política Ambiental, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, luego reemplazada por la Comisión Nacional de Política Ambiental. Esta fue disuelta y reemplazada por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano, dependiente directamente del Presidente de la Nación.

Sin embargo, previamente a este proceso, existen importantes antecedentes de participación ciudadana en materia ambiental. A modo de brevísimo repaso histórico, cabe tener en cuenta la importancia de la creación de parques nacionales tanto en la historia de la institucionalización ambiental como del origen de los movimientos ambientalistas y ecologistas nacionales. En 1934, por impulso de Ezequiel Bustillo, se crea la Dirección Nacional de Parques Nacionales por Ley 12103, la cual establecía en su art. 7 que:

“A los fines de esta ley, podrá declararse parques o reservas nacionales aquellas porciones del territorio de la Nación que por su extraordinaria belleza, o en razón de algún interés científico determinado, sean dignas de ser conservadas para uso y goce de la población de la República”³¹⁰.

La figura del parque nacional fue adoptada con propósitos acordes al concepto original establecido en Estados Unidos en el Acta Orgánica de creación del Servicio de Parques Nacionales. Su origen se vincula con la donación de Francisco Moreno de 7500 hectáreas de su propiedad en la región de Nahuel Huapi “con el fin de que sea conservada como parque público natural... para el mejor provecho de las generaciones venideras”³¹¹, la cual fue aceptada por el presidente Julio A. Roca por decreto el 1º de febrero de 1904. Así Argentina se convertía en el primer país latinoamericano y el tercero en América en crear reservas federales para la preservación del patrimonio

³¹⁰ Ley 12103, Dirección de Parques Nacionales. Buenos Aires, 1934.

³¹¹ Moreno, Francisco, S/D. Citado por: Erize, Francisco. “El concepto de Parque Nacional en el mundo”. *Todo es Historia*, N° 427, febrero 2003, p. 13.

escénico y natural. En este marco nace en 1941 la primera ONG ambientalista en Argentina, la Asociación Natura³¹².

A principios de la década de 1970 surgen los primeros grupos ambientalistas. En el contexto académico, en la Facultad de Derecho de la UBA surgen un reducido pero activo grupo de juristas que militan en el ambientalismo jurídico, entre quienes se encuentran Eduardo Pigretti y Mario Valls.

En 1977 nace la Fundación Vida Silvestre Argentina. En la década de 1980, con el retorno a la democracia nacen más organizaciones ambientalistas y ecologistas. En 1984 nace la publicación Ambiente y Recursos Naturales (ARN), revista de Derecho, Política y Administración fundada por el Dr. Guillermo Cano³¹³, que al igual que los mencionados juristas Pigretti y Valls, se encuentra entre los precursores del Derecho Ambiental en el ámbito nacional e internacional. Esa publicación constituyó el primer paso para el nacimiento formal de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) en 1985. En 1988 nace Greenpeace Argentina, la ONG ambientalista más grande del país.

Los primeros movimientos socio-ambientales surgen en la década de 1980 en diferentes lugares de la Patagonia. A diferencia de las organizaciones formalmente instituidas, en este caso, se trata de movimientos sociales de base caracterizados por la horizontalidad de las decisiones, el trabajo voluntario y la utilización de herramientas propias de los movimientos sociales (movilización y protesta) para expresar sus demandas ambientales ante el Estado³¹⁴.

En 1984 se realiza, en Alta Gracia, Córdoba, la Primera Reunión de ONGS ambientalistas, de la cual participaron representantes de unas 80 organizaciones de todo el país³¹⁵.

La más conocida de las agrupaciones de este período es el Movimiento Antinuclear de Chubut (MACH), suscitado por la preocupación de algunos habitantes preocupados por la posibilidad de la instalación de un repositorio de

³¹² Fernandez Balboa, Carlos. "La naturaleza que supimos conseguir". *Todo es Historia*, N° 427, febrero 2003, p. 18.

³¹³ FARN. "30 años después, una revista sobre el medio ambiente". *Pulso Ambiental*, N° 1, septiembre 2004, p. 21.

³¹⁴ Gutiérrez, Ricardo e Isuani, Fernando. "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013". *Revista SAAP*, Vol. 7, N° 2, noviembre 2013, p. 323.

³¹⁵ Idem.

desechos nucleares en Gastre. Con la finalidad de rechazar ese proyecto los vecinos de distintas localidades de las Comarcas Andinas (entre ellas El Bolsón, Lago Puelo, El Hoyo, Epuyén) y de Trelew organizaron una marcha en Gastre. La movilización social contribuyó a visibilizar el proyecto y a su cancelación definitiva, recién en 1997³¹⁶. El MACH, cuyo líder más conocido es el periodista y militante ambientalista Javier Rodríguez Pardo, constituye un antecedente fundamental de los movimientos en contra de los emprendimientos mineros contaminantes en las provincias cordilleranas.

Cuando se conforma la Convención Nacional Constituyente, en 1994, la problemática de la degradación del medio ambiente era un tema de debate público. A la difusión de los problemas ambientales por ONGS internacionales, como los derrames de petróleo y los peligros de la industria nuclear, también se sumaban problemas ecológicos específicamente nacionales como la erosión eólica e hídrica de los suelos, sumado al manejo incorrecto de los campos de cultivo³¹⁷, los problemas de contaminación producto de las congregaciones densamente pobladas en áreas industriales o bien las consecuencias ecológicas de acciones en el pasado. En ese sentido, el caso más visible por su cercanía temporal y sus desastrosas consecuencias es el daño ecológico y social provocado por la empresa “La Forestal” por la degradación de los bosques subtropicales en la región del Chaco. El agotamiento de los bosques primitivos y su consiguiente alteración del ecosistema, desde la instalación de la Compañía Tierras Maderas y Ferrocarriles La Forestal Limitada en 1906 hasta el desmantelamiento de sus instalaciones a mediados de la década de 1960, trajo aparejada la extinción de especies animales, el éxodo de población, alteraciones climáticas y agravamiento del problema de las inundaciones³¹⁸. En las sesiones de discusión de la Convención Nacional Constituyente (CNC) este antecedente de desastre ambiental fue mencionado por el convencional

³¹⁶ Wagner, Lucrecia. *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del s. XXI*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, 2009, pp. 208-209.

³¹⁷ Según algunos estudios se trata del mayor problema ecológica de Argentina. Centro para la Promoción y Preservación del Suelo y del Agua (PROSA) y Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura (FECIC). *El deterioro del ambiente en la Argentina (suelo-agua-vegetación-fauna)*. PROSA y FECIC, Buenos Aires, 1988, citado por Corcuera, Javier. “¿Cuál es el mayor problema ecológico argentino?”. *Todo es Historia*, N° 306, Buenos Aires, 1993, p. 41.

³¹⁸ Colombres, Diego y Gavilán, Jorge. “El daño ecológico y social que provocó La Forestal”. *Todo es Historia*, N° 306, Buenos Aires, 1993, pp. 43-47.

Schröder en apoyo a su argumentación a favor de introducir en el art. 41 de la CN la necesidad de garantizar protección a las “especies que configuran la fauna y la flora de la explotación económica por métodos que induzca a su depredación”³¹⁹.

La revisión de la historia nacional desde la perspectiva del paradigma ambiental emergente dio lugar al nacimiento de una historia ecológica de Argentina, cuyo principal cultor es Antonio Brailovsky. Una de sus principales obras es Memoria Verde, escrita en coautoría con Dina Foguelman en 1991. Muchos de los conceptos de esa obra fueron expuestos in extenso en la CNC por el convencional Julio César Araoz en alusión a la historia ecológica nacional.

5.2. La incidencia de la participación ciudadana en Materia ambiental en la constitucionalización de la cuestión ambiental

La introducción de la cuestión ambiental a la CN tiene como antecedentes nacionales las reformas constitucionales de las provincias. Desde 1986 se incorpora la cuestión ambiental en el ciclo constituyente provincial. Si bien anteriormente existía legislación provincial sobre la protección de los recursos naturales, recién desde su constitucionalización se habilitan iniciativas legislativas y administrativas que legitiman sobre intereses colectivos y difusos en materia ambiental. Las primeras provincias en incorporar cláusulas ambientales a sus respectivas constituciones, en 1986, son Catamarca (art. 110, inc. 22 y art. 252, inc. 9), Jujuy (art. 22), La Rioja (art. 66), Salta (art. 30 y 78), San Juan (art. 58), Santiago del Estero (art. 30 y 58). En 1987 se suma la provincia de Córdoba (art. 11, 53 y 66). Le siguen las provincias de Río Negro en 1988 (art. 84 y 85), la de Tucumán, en 1990 (art. 36), la de Formosa en 1991 (arts. 33 y 38) y la de Tierra del Fuego (art. 25, 31, inc. 8 y el art. 105, inc. 24).

Respecto de la CN, la introducción de una cláusula ambiental se encontraba en la agenda de la Convención Nacional Constituyente (CNC) dado

³¹⁹ Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente - 3ª Sesión Ordinaria, 19/20 de julio de 1994, Santa Fe- Paraná, julio de 1994, p. 1626.

que se trataba de una cuestión vigente en el orden internacional, que había sido incorporada al derecho constitucional luego de la Declaración de Estocolmo, y los mencionados antecedentes en el nivel provincial.

Sin embargo, el análisis de la participación social en las Sesiones de Debate Constitucional sobre su incorporación en el art. 41 permite dar cuenta de su incidencia en la deliberación y su contenido. En efecto, en las Actas de la CNC se hace mención a la participación ciudadana de dos formas, a) la mención a proyectos presentados por OSC y b) la mención de los constituyentes a acciones judiciales en materia ambiental por parte de ciudadanos y ONGS en materia ambiental. Respecto del primer aspecto cabe tener en cuenta que la Comisión ha analizado 122 proyectos de señores convencionales, seis proyectos presentados por instituciones no gubernamentales y tres de proyectos de instituciones gubernamentales externas. Se trata de la cuestión que suscitó mayor cantidad de proyectos. Según la Convencional por la Provincia de Buenos Aires, la arquitecta Elva Roulet, entre los proyectos externos destaca aquellos presentados por: Greenpeace, Premio Global 500 de Naciones Unidas, Federación Argentina de Arquitectos y Parlamento Ecológico Nacional, los cuales “fueron tenidos en cuenta en los trabajos que realizamos en cada bloque de acuerdo con la metodología establecida, y luego en los trabajos del plenario”³²⁰. A su vez, añade “Muchas organizaciones no gubernamentales enviaron comunicaciones de distinto tipo y solicitaron entrevistas...” que si bien por razones de tiempo y no desinterés se determinó la no realización de reuniones con las distintas instituciones, destaca que:

“hubo una presentación muy breve del Parlamento Ecológico Nacional en el seno de la comisión y la Presidencia recibió a autoridades de Greenpeace, quienes entregaron cinco mil firmas autógrafas que acompañaban el proyecto que anteriormente nos habían hecho llegar.”³²¹

Los proyectos presentados por ONGS fueron mencionados por distintos convencionales en diferentes momentos del debate. La convencional por

³²⁰ Idem, p. 1606.

³²¹ Idem.

Corrientes, Ana María Pando, alude a la Confederación Argentina de Medio Ambiente y su propuesta a los convencionales de incluir la siguiente premisa fundamental: un ambiente sano y equilibrado para todos, sin exclusión de ninguna naturaleza: para los reinos animal y vegetal y para las personas nacidas y por nacer. Considera la convencional que el logro de tales premisas es factible³²².

Por su parte, la convencional por San Luis, María Zunilda Lucero en su argumentación sobre la necesidad de introducir un cuarto párrafo relativo a la prohibición del ingreso al territorio nacional de residuos tóxicos, radioactivos, como también de “la construcción, adquisición y traslado de armas de destrucción masiva, nucleares, químicas y bacteriológicas”³²³, menciona la propuesta de la Asociación Física Argentina acerca de la necesidad de que la Constitución favorezca el avance de la ciencia y la tecnología pero “sin poner en peligro la vida y la integridad de los seres humanos y del mundo que habitan”³²⁴. Añade la convencional la posición favorable a introducir esos conceptos en el proyecto de Greenpeace, donde a su vez se sustenta en el art. 81 de la Constitución de Colombia y del art. 8 de la de Paraguay.

También se hace mención a otras expresiones de participación de la sociedad civil como la carta enviada a los convencionales constituyentes por parte de un grupo de alumnos de una escuela de Santa Fe, mencionada por la legisladora María Cristina Vallejos³²⁵.

Ahora revisaremos la mención de los constituyentes a acciones ciudadanas en materia ambiental. El convencional por la Provincia de Buenos Aires, Juan Schröder, en su defensa de la inclusión de la prohibición de la utilización de métodos o tecnologías prohibidas en su país de origen o desarrollo original, hace referencia a proyectos de importación de residuos tóxicos desde el primer mundo que han sido parados por movilizaciones de vecinos y organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido menciona a los

³²² Idem, p. 1697.

³²³ Idem, p. 1704.

³²⁴ Idem.

³²⁵ Idem, p. 1688.

casos de Eximar, Altid, Petrosur, en la Patagonia; el caso de Hidronor o Ekonor en el partido de Exaltación de la Cruz en la provincia de Buenos Aires³²⁶.

El mencionado convencional, que pertenecía al Frente Grande, también alude a su propia experiencia como militante ambientalista en relación a su defensa de la “acción popular a través de la justicia” que consiste en la inclusión en el artículo objeto de debate a “todos los ciudadanos al ejercicio de las acciones judiciales y administrativas”³²⁷. En tal sentido menciona el trabajo de la Fundación Tierralerta, organización a la que pertenece y su acción judicial contra el desfoliante 2, 4, 5 T y el caso Kattan³²⁸.

Schröder es un ambientalista de reconocida trayectoria: es miembro fundador de Tierralerta, de la Red Nacional de Acción Ecológica y, anteriormente, había sido coordinador de Greenpeace. Su discurso ha sido la expresión más significativa de los proyectos ambientalistas en las Sesiones de Debate de la CNC y el que ha originado la mayor polémica en las dos jornadas en que tuvieron lugar los debates sobre la introducción de la cláusula ambiental en al CN.

El caso “Kattan y otros c/ Estado Nacional” (10-05-1983) conocido también como el “toninas overas”, es uno de los más sólidos precedentes jurisprudenciales en materia ambiental. En 1983, Alberto Kattan y Juan Schröder interpusieron acción de amparo pidiendo se prohibiese la caza o pesca de toninas overas hasta tanto existiesen estudios fehacientes de impacto ambiental y faunístico acerca de que esa caza pudiese provocar.

El Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal de Buenos Aires había entendido que existía un derecho implícito a vivir en un ambiente sano, infiriéndolo del art. 33 de la CN. El 10 de mayo de 1983 se dictó sentencia haciéndose lugar a una acción de amparo para impedir la caza y posterior exportación, por parte de dos empresas japonesas, de 14 toninas overas, autorizadas por el Gobierno Nacional. El juez Oscar Garzón Funes señaló, entre sus numerosas consideraciones que “... el derecho de todo

³²⁶ Idem, p. 1627.

³²⁷ Idem, p. 1628.

³²⁸ Idem.

habitante a que no modifiquen su hábitat constituye un derecho subjetivo” y proporciona la siguiente explicación:

“... la destrucción, modificación o alteración de un ecosistema interesa a cada individuo, defender su hábitat constituye una necesidad o conveniencia de quien sufre el menoscabo, con independencia de que otros miembros de la comunidad no lo comprendan así y soporten los perjuicios sin intentar defensas”³²⁹.

Otro de los precedentes de acciones ciudadanas citados en el Diario de Sesiones de la CNC, esta vez por Dora Rocha de Feldman (Convencional por Chubut), son las manifestaciones en Chubut en contra de la instalación de un basurero nuclear en Gastre así como de otros problemas ambientales tales como los derrames de petróleo y la desertización³³⁰. El proyecto de instalación de residuos nucleares en Gastre fue uno de los temas que suscitó la controversia en torno al cuarto párrafo del art. 41 en el que se decidió la prohibición del “ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”³³¹

La mención a precedentes de acciones ciudadanas en materia ambiental y su incidencia en los debates de la CNC permite inferir que han sido un factor de incidencia en la constitucionalización de la cuestión ambiental.

³²⁹ Kattan, Alberto E. y otro c/ Gobierno Nacional -Poder Ejecutivo, 10/05/1983, Juzgado Nacional de 1a Instancia en lo Contencioso-administrativo Federal Nro. 2 (JN. Fed. Contencioso administrativo) (Nro2), La Ley ,1983-D, 576. Considerando XVIII.

³³⁰ Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, op. cit., p. 1728.

³³¹ Más adelante, en mayo de 1996, en relación al mencionado proyecto, diría el entonces presidente de la CNEA Eduardo Santos: "Podremos proponer la solución técnica más brillante a los residuos nucleares, pero si la opinión pública no la acepta, aún cuando tengamos el marco legal, es imposible llevarla adelante". La Nación, *Decidieron cerrar el basurero de Gastre y temen la privatización*, Domingo 30 de marzo de 1997, [En línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/66049-decidieron-cerrar-el-basurero-de-gastre-y-temen-la-privatizacion>. No abordaremos aquí las objeciones que puedan hacerse a esta afirmación por falta de espacio. Nos limitamos coincidir con el pensamiento de Jorge Sábato, quien en 1954 dirigió el área de metalurgia de la CNEA. En 1982, el destacado físico argentino afirmaba que era necesario dar un amplio debate público respecto del tema de los residuos nucleares y, en lo concerniente a las complejidades de un proyecto que aborde esa cuestión: “Pese a mi gran respeto por la competencia técnica de la CNEA, y por su seriedad y responsabilidad, me permito llamar la atención sobre el hecho de que en ningún país democrático se ha podido llegar hasta el momento a una decisión sobre lo que es un lugar seguro y una instalación segura para depositar los residuos nucleares”. Sabato, Jorge. “El misterio atómico”, pp. 138-141. En: *Ensayos con Humor*. Ediciones de la Urraca, Buenos Aires, 1983. Citado por Hurtado, Diego. “Cultura tecnológico-política sectorial en contexto semiperiférico: el desarrollo nuclear en la Argentina (1945-1994)”. *Revista CTS*, N° 21, vol. 7, Agosto de 2012, Buenos Aires, p. 183.

Cabe agregar que otros convencionales mencionan a los movimientos ambientalistas, acciones de la sociedad civil en forma genérica sin hacer mención a casos particulares u ONGS específicas. En este sentido, resulta significativo el discurso del convencional Aráoz, por Córdoba, del bloque justicialista y cuya posición es favorable al despacho de la mayoría que fue aprobado.

En su extenso discurso, que comprende diversos aspectos (histórico, jurídico, político, filosófico), caracteriza las etapas de la historia ecológica de la nación. Se refiere a un “despertar de la conciencia ambiental”³³² la cual vincula con la acción, en consecuencia por parte de actores de la sociedad civil y otros estadales. Basándose en los *Comentarios Reales* de Garcilazo de la Vega y de Brailovsky, describe las siguientes etapas de la historia ecológica nacional: 1) la época precolombina; 2) fase colonial: desde el descubrimiento de América hasta 1810, 3) época de las “contendas civiles”, desde 1810 a 1860³³³; 4) etapa de “la inserción en el mercado internacional, que va de 1860 a 1930”³³⁴, 5) la época de la “sustitución de importaciones”, de 1930 a 1970 y 6) la época que va de 1970 hasta 1994, que Aráoz no denomina bajo un rótulo pero caracteriza como una etapa en la que se da una coincidencia entre la percepción tanto a nivel internacional como el nacional sobre la “crisis energética” y su consecuente “quiebre en la sociedad de consumo y fundamentalmente el cambio del rol del Estado en cuanto a sus economías internas y a su relación con la economía internacional”³³⁵. En esta última etapa, “se discute sobre el medio ambiente y se acuñan teorías conservacionistas, teorías naturistas o ligadas a distintas concepciones que van desde las utopías ingenuas hasta las apocalípticas”³³⁶.

En el decurso de estas etapas históricas se advierten tres grandes puntos de inflexión: el primero es la época precolombina en la que predominaba la “visión incaica o de las sociedades aborígenes – que eran administradoras y conservacionistas – y la de los colonizadores que provenían del viejo mundo”³³⁷

³³² Idem, p. 1643.

³³³ Idem, p. 1644.

³³⁴ Idem, p. 1645.

³³⁵ Idem, p. 1646.

³³⁶ Idem.

³³⁷ Idem, p. 1644.

en que ven a la naturaleza como algo hostil que debe ser dominado. Menciona dos ecosistemas que se desarrollan en el período colonial: a) del cerro Potosí, “en la que con la extracción de los recursos naturales y su forma se deja de lado la concepción conservacionista, con lo cual se comienzan a advertir los primeros signos de contaminación, a raíz del lanzamiento al aire de los gases de mercurio que servían para la amalgama de la plata, de hacinamiento y de contaminación del agua”³³⁸. El otro ecosistema es el del río de la Plata, en el que “el hacinamiento, los animales muertos y la falta de una conciencia sanitaria provocan situaciones ecológicas distintas que van siendo introducidas del viejo al nuevo mundo”³³⁹.

Las etapas posteriores a la colonización, aunque en aspectos diversos en la relación entre las sociedades con su entorno, se caracterizan por una visión y prácticas no sustentables en oposición a las prácticas conservacionistas previas³⁴⁰.

Durante las etapas de las “contiendas civiles” (1810-1860) se desarrollan unidades de producción basados en una economía de subsistencia en las actividades locales como la artesanía y en la que “por primera vez se utilizan los recursos naturales para lograr su propio sostenimiento”. Pero al mismo tiempo, comienza a desarrollarse la ganadería extensiva y el proceso de industrialización, que se da junto a la primera ola de inmigración.

En la siguiente etapa, de la “inserción en el mercado internacional” (1860-1930) Aráoz caracteriza dos entornos de relación del hombre con el medioambiente bien diferenciados. Sustentándose en la obra de Charles Darwin *Un naturalista en el Plata* sostiene que, en esta época se “va formando un nuevo ecosistema con una nueva concepción de relacionarse y con una nueva técnica en el manejo agrario, que significa el incendio de los campos, la incorporación de los nutrientes, la utilización del ganado para reciclar el nitrógeno como abono” lo

³³⁸ Idem.

³³⁹ Idem.

³⁴⁰ Esta base de fundamentación es coincidente con el pensamiento de movimientos y ONGS eco-indigenistas. Sin embargo, la argumentación no se encuentra dentro del pensamiento eco-indigenista en tanto no hace mención a culturas aborígenes portadoras de esas “raíces ancestrales”, ni de otros tópicos propios de este tipo de ecologismo típicamente americano como el “indio ecológico”. Para un análisis del nacimiento y desarrollo del indigenismo como ideología, y del eco-indigenismo como uno de sus componentes ver: Landa Vásquez, Ladislao. “Pensamientos Indígenas en Nuestra América”. *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Colección Becas de Investigación, CLACSO, Buenos Aires. Agosto 2006.

cual introduce "...por primera vez en la República ... la restitución de la diversidad biológica y la rotación de los cultivos y los suelos". Ese ecosistema contrasta con el predominante en las grandes ciudades caracterizados por "la superpoblación, el hacinamiento y de la contaminación sin ninguna concepción sanitaria"³⁴¹.

En contraposición a los efectos benéficos del ecosistema creado con el empleo de las técnicas agrícolas, en la siguiente etapa, la de la "sustitución del importaciones" 1930-1970 es aquella en que tiene lugar la "crisis del modelo internacional de producción"³⁴². El convencional resalta que se inicia una era de

"contaminación y del impacto ambiental en la República Argentina, como en todos aquellos países que a partir de la industrialización vuelcan residuos no reciclables en los ríos y construyen presas hidroeléctricas que modifican los ecosistemas. Es en ese momento cuando nuestro país comienza a tomar conciencia de lo que significa la energía atómica"³⁴³.

Esa etapa, caracterizada por el surgimiento de una "conciencia universal sobre temas ecológicos"³⁴⁴, tiene tres tipos de agentes a) "grupos conservacionistas, ecologistas o naturistas"; b) los pueblos y c) los Estados. En este argumento, los movimientos ecologistas y conservacionistas están asociados estrechamente a la conciencia ambiental y la consecuente de constitucionalización de los derechos de tercera generación.

Se puede inferir de su discurso, que los movimientos que tienen como finalidad la defensa del medio ambiente han contribuido a introducir los temas ambientales en la agenda a nivel nacional e internacional.

En la descripción de Aráoz de las etapas de la historia ecológica nacional, el surgimiento de la conciencia ambiental nacional se presenta como reacción a la contaminación procedente del sector industrial y los peligros que entraña la energía atómica, en un proceso paralelo al del ámbito internacional.

³⁴¹ Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, op. cit., p. 1645. La mención a la citada obra de Darwin se presenta errónea ya que Darwin pasó por el Río de la Plata en 1832 y publicó el libro referido en 1845, mientras que el convencional lo cita como antecedente del período 1860-1930. A su vez, dice que Darwin describe un "ecosistema agrario" en las pampas, una afirmación que también es errónea porque el naturalista inglés no hace mención a ningún ecosistema ya que se trata de un concepto nuevo surgido en la década de 1930.

³⁴² Idem.

³⁴³ Idem, 1646.

³⁴⁴ Idem, 1643.

Nos hemos permitido citar varias veces a la alocución del Aráoz porque es representativa del relato ambiental nacional en el que se encuentra incluida la problemática de la Cuenca Matanza-Riachuelo, de la que nos ocuparemos más adelante.

La consideración de un “despertar de la conciencia universal sobre temas ecológicos” como punto de inflexión en la historia, con la consecuente movilización de la sociedad civil y de los estados, es un tópico recurrente en los discursos ambientales en general. Sin embargo, estudios recientes sobre sociología ambiental muestran que no hay evidencias de un proceso lineal de que la difusión de cierta información sobre la crisis ambiental sea suficiente para crear una “toma de conciencia” que a su vez produzca los cambios de comportamiento requeridos para enfrentar dicha crisis. Si bien no se puede descartar los valores ecológicos como parte de los procesos de cambio social, las percepciones y representaciones sociales del medio ambiente no se derivan de un contacto directo con la realidad, sino de un proceso complejo de mediaciones culturales y selección social del riesgo³⁴⁵.

Observa Azuela respecto de este relato ambiental que nos enfrentamos a uno de los grandes dilemas del pensamiento social, ya que se tiene una visión determinista de la acción humana, cuando se trata del pasado, y otra voluntarista cuando se trata del futuro. Es decir una visión objetivista hacia el pasado conjugada con una visión subjetivista hacia el futuro, que otorga a la voluntad la capacidad para superar la crisis del medio ambiente, cambiando de esa forma, el rumbo de la historia³⁴⁶.

En las sesiones de debates hubo una serie de objeciones a la incorporación del paradigma ambiental que podríamos clasificar

³⁴⁵ Azuela, Antonio. Op. cit., p. 15. Una investigación empírica sobre las representaciones sociales del agua ha mostrado que el paradigma ambiental está extendido como la representación social dominante en la población urbana, independientemente de las características personales o socioculturales de los entrevistados. Sin embargo, esas creencias y valores favorables al cuidado del agua no se proyectan en conductas pro-ecológicas. Biagi, Marta C. “La Representación social del agua en las Culturas Urbanas de la Argentina”. *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*, p. 147. Una de las conclusiones de esa investigación sobre los aspectos sociológicos del agua es que la aceptación de las ideas ecológicas y creencias no son un indicador de compromiso personal. Las políticas de gestión del agua, en consecuencia, deben ser analizadas en términos de las múltiples dimensiones involucradas, lo cual requiere de un eficaz sistema de diagnóstico de las culturas locales, Biagi, Marta y Ferro, Mariano, op. cit.

³⁴⁶ Idem.

respectivamente como: objeción de carácter liberal; nacionalista; desarrollista; federalista; católica; sindicalista en la voluntad de los constituyentes. Se trata de una serie de críticas a la visión de ecologista efectuada desde distintos puntos de vista ideológicos, no porque sean representativos, *estricto sensu*, de las mencionadas corrientes de pensamiento sino por la identificación con ellas, por parte de los convencionales. Es decir, se trata de posiciones críticas efectuadas desde cierto tipo de liberalismo o desde cierto tipo de nacionalismo y así sucesivamente. Sin perjuicio de que esas polémicas resultan de gran importancia para comprender la voluntad de los constituyentes sobre la cuestión ecológica, no las desarrollaremos aquí por razones de espacio y porque no se justifica su inclusión en este trabajo.

5.3. Participación ciudadana y medio ambiente a partir de la Constitución reformada en 1994

La ciudadanía es usualmente empleada como categoría social que remite al conjunto de los ciudadanos que pertenecen a un Estado y poseen como cualidades ciertos derechos, siendo los de tipo políticos los que han conformado la concepción clásica de ciudadanía. De esta forma, el diccionario de la Real Academia Española define al ciudadano como “el habitante de las ciudades antiguas o estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país”³⁴⁷; pero, aunque en un plano descriptivo, el ciudadano aparece no sólo como poseedor de derechos sino que los lleva a la práctica, lo que implica un aspecto socio-cultural.

Sin embargo, en la tradición liberal predomina la noción de ciudadanía como *status*, mientras que en la tradición republicana, los dos aspectos mencionados son inescindibles. La segunda de ellas presupone al ciudadano como sujeto activo, lo que requiere la existencia de un cierto ethos sociocultural que promueva el compromiso cívico de los ciudadanos con la comunidad política.

³⁴⁷ Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española. *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Edición del Tricentenario, [en línea]. Madrid: Espasa, 2014.

Sánchez Viamonte define a la ciudadanía como “una institución que habilita para el ejercicio de todos los derechos políticos, y comporta deberes y responsabilidades correlativos respecto del Estado”³⁴⁸. Más adelante, el mismo autor señala que:

“... ciudadano, es el individuo, miembro del cuerpo social, que interviene en la formación del gobierno, que participa en la sanción de la Constitución y de las leyes por medio de sus representantes, que está facultado para controlar el desempeño de las funciones públicas y que asume una parte de la responsabilidad que incumbe al pueblo, como titular de la soberanía”³⁴⁹.

La noción de ciudadanía, en virtud de sus elementos característicos, conduce a revisar la noción de participación ciudadana. Se entiende por esta última, genéricamente: “el proceso por el que los ciudadanos, en forma individual o colectiva, intervienen en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales con el fin de incidir en la toma de decisiones públicas”³⁵⁰. Para Pérez Guilhou, la participación ciudadana,

“se refiere genéricamente a los distintos modos en que los miembros de la comunidad toman parte de la actividad estatal, sea en forma directa o indirecta, en los diversos actos que revisten interés público”³⁵¹.

Asimismo, se puede dar en tres esferas: política, administrativa y judicial. Gerson, hablando acerca de la *participación judicial*, dice que: “no se puede comprender el lado activo de la ciudadanía sin el derecho de participar de las actividades y las funciones del Estado, entre las cuáles se incluye la

³⁴⁸ Sánchez Viamonte. Citado por: Osorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta, Buenos Aires, 2001, p. 178.

³⁴⁹ Idem. pp. 178-179.

³⁵⁰ Baño, Rodrigo. “Participación ciudadana, elementos conceptuales. *Nociones de una ciudadanía que crece*. Corre, Enrique y Noé, Marcela editores, Chile: FLACSO-Chile, 1998, p. 15. [En línea], Disponible en: <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1998/libro/002297.pdf#page=15> (Consultado el 03/2010). Desde un punto de vista sociológico, la participación ciudadana puede verse como una forma de participación social activa, que se define como “aquella en virtud de la cual el individuo adquiere un protagonismo en el sistema de decisiones, sea éste en el nivel que fuere (...) intentado efectuar una modificación en la realidad que el sujeto vive.” Brie, Roberto J. y Del Acebo Ibáñez, Enrique. *Diccionario de Sociología*. Ed. Claridad, Buenos Aires, 2001, p. 339.

³⁵¹ Pérez Guilhou, Dardo. “Representación y participación política.” En: *Foro Político. Revista del Instituto de Ciencias Políticas*. Universidad del Museo Social Argentino. Volumen XXXI, abril de 2001, p. 46.

jurisdiccional”³⁵². Tal aserción es corroborada por Caracho: “La ciudadanía, para su efectivización plena, demanda múltiples incursiones sobre el concepto de garantía y de los principios constitucionales del proceso”³⁵³.

Por extensión, la participación ciudadana ambiental se refiere al proceso mediante el cual los ciudadanos, en forma individual o colectiva, intervienen en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales con el fin de incidir en la gobernanza del medio ambiente, así como en su ejecución y control.

El cumplimiento de las metas del desarrollo sustentable requiere su abordaje inter y transdisciplinario, multisectorial y participativo. En lo concerniente a la participación ciudadana, se requiere de mecanismos de participación diferentes de los propios de las democracias representativas tradicionales, para que los gobernados puedan incidir en la toma de decisiones susceptibles de alterar el ambiente³⁵⁴.

Este criterio es convergente con la demanda social creciente de mayor participación en las decisiones vinculadas con los temas ambientales y ecológicos, especialmente, cuando los planteos de los tomadores de decisión se mantienen en un nivel meramente retórico, contrario a la conciencia ambiental emergente en la población.

Los reclamos de más participación en materia ambiental tienen como contexto la escisión entre el Estado y la Nación, y la consecuente crisis de los sistemas representativos. La globalización, en su fase informacional, que hemos analizado en la primera parte, ha traído como consecuencia una crisis de representatividad. Los Estados, en su necesidad de adaptarse al mercado global, deben compartir su soberanía otros agentes y, por lo tanto, menos

³⁵² Lima Francisco Gerson Marques de. *Fundamentos constitucionais do processo*. San Pablo, Malheiros, 2002, p. 97 citado por Peixoto Marquez, Antonio Sergio, Peixoto Marquez, Antonio Sergio. “A dupla cidadania participativa: a idéia de cidadania nacional e cosmopolita”. *Nomos. Revista do curso de Mestrado em Direito da UFC*. Volume 25-jan/dez- 2006. Ed. Fortaleza, edições Universidade Federal do Ceará, p. 59.

³⁵³ Caracho, José Alfredo de Oliveria. *Teoria geral da cidadania: a plenitude da cidadania e as garantias constitucionais e procesais*. Sao Paulo, Saraiva, 1995, p. 9. Peixoto Marquez, Antonio Sergio, Op. Cit., p. 59.

³⁵⁴ Sabsay, Daniel. “Constitución a Ambiente en el Marco del Desarrollo Sustentable”. Op. cit., p. 524.

representan a los grupos nacionales. Esa compleja relación entre el Estado con actores globalizantes tiene como epifenómeno la "crisis de la democracia"³⁵⁵.

La reforma constitucional de 1994 consagró dos instrumentos fundamentales para la participación ciudadana o el ejercicio de la democracia semi-directa: la iniciativa popular (art. 39, reglamentada en el año 1996, mediante la Ley 24747) y la consulta popular (art. 40, reglamentada en el año 2001, mediante la Ley 25432 que puede tener carácter de vinculante o no vinculante). También se debe considerar el art. 42 de la Constitución que garantiza el derecho de las asociaciones de consumidores y usuarios a participar y no sólo se les otorga la facultad de participación en los órganos de control de los servicios públicos, sino que también se los legitima para interponer la acción de amparo en defensa de los intereses que constituyen su objeto.

Asimismo, la Carta Magna reconoce, mediante tratados internacionales incorporados al art. 75 inc. 22, el derecho de los ciudadanos a participar en la "discusión de los asuntos públicos" y "el gobierno de su país"³⁵⁶.

El plebiscito en materia ambiental ha sido de gran importancia, ya que por su intermedio se han impedido obras o emprendimientos susceptibles de provocar grave daño ambiental. Un antecedente importante es el caso de Esquel, en donde bajo la presión social, en el año 2003, las autoridades de esa ciudad convocaron a una consulta popular para que la ciudadanía expresara su voluntad, por el SÍ o por el NO, sobre la concreción de un emprendimiento minero de extracción de oro y plata. Luego de un contundente resultado a favor del NO (81,16%, contra 18,83% del SÍ), las autoridades acataron la voluntad del pueblo de Esquel cambiando su postura original favorable al emprendimiento³⁵⁷.

³⁵⁵ Menéndez, Cristina. "Manuel Castells. La Tercera Revolución y el capitalismo informacional", en: Fernández, Marta (Compiladora). *Los nombres del pensamiento social*. Ediciones del Signo, Buenos Aires, 2004, pp. 216-217.

³⁵⁶ Nápoli, Andrés [et. Al.]. *Acceso a la información y participación pública en materia ambiental: actualidad del principio 10 en la Argentina / Andrés*. 1a ed., Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2006, p. 68.

³⁵⁷ Gerosa Lewis, Ricardo Tomás. "La participación ciudadana en materia ambiental". *Rev. de Derecho Ambiental*, N° 3, LexisNexis, julio/septiembre de 2005, Buenos Aires, pp. 39-40.

Respecto del art. 41, como señalamos supra, introduce la variable ambiental a la Carta Magna, ubicado en el segundo capítulo de la parte dogmática, denominado “Nuevos Derechos y Garantías” (arts. 36-43). El primer párrafo consagra los derechos ambientales e introduce el concepto de desarrollo sustentable al fijar un objetivo trans-generacional: “...que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. El carácter prospectivo de la incorporación de las generaciones futuras como sujetos de derecho es una novedad jurídica, en tanto anteriormente, los deberes de preservar ciertas condiciones ambientales para con las generaciones presentes o futuras, revestía de naturaleza moral, es decir, que no era fuente de compulsión jurídica³⁵⁸.

Los derechos ambientales, de esta forma, se corresponden en la letra constitucional, con el deber concomitante de todo habitante de velar por la preservación del ambiente. Los sujetos obligados por los deberes ambientales serían: las personas físicas, las personas jurídicas, los titulares de actividades industriales o comerciales, los titulares de concesiones, el Estado³⁵⁹. Las responsabilidades ambientales, por ende, son transversales a las autoridades y a los gobernados.

El ejercicio del deber ambiental requiere de la inculcación de la educación ambiental, que tiene como un insumo básico la información pública ambiental, y de mecanismos de participación ciudadana. Así, queda planteado lo que la doctrina a dado en llamar la “triada ambiental”, que enlaza de forma inescindible las categorías de información, educación y participación, los cuales constituyen el “primer muro de protección que se vale el derecho ambiental para su eficaz intervención preventiva³⁶⁰.

La educación ambiental es un proceso continuo por el cual las personas adquieren no sólo de conocimientos y valores que permiten comprender las

³⁵⁸ Capaldo, Griselda y Rodríguez Jurado, Agustín *El Derecho Arma de Paz*. Dunken, Buenos Aires, 2003, p. 95.

³⁵⁹ Pigretti, Eduardo. *El bien común planetario*. Lojouane, Buenos Aires, 2007., p. 69.

³⁶⁰ Nosedá, Paula. *La triada información-educación-participación para la defensa de los valores ambientales*. EDAm, Buenos Aires, 2010, p.1, [En línea], disponible en: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo72/files/La_tr-ada_informaci-n-educaci-n-participaci-n_para_la_defensa_de_los_valores_ambientales.pdf, (consultado el 07/08/2014).

interacciones hombre-naturaleza, sino también actitudes y habilidades concretas de cuidado del ambiente.

Los ciudadanos informados y educados no sólo establecerán una opinión responsable para participar en la toma de las decisiones, sino que cuidarán el ambiente en sus vidas privadas. Es decir, el deber ambiental atraviesa tanto la esfera pública como la privada en virtud que, los actos que realizamos en la producción y reproducción de nuestra vida tienen repercusiones en la vida pública.

La noción de “desarrollo sustentable” (introducida en el primer párrafo del art. 41) tiene implicancias respecto de los deberes ambientales. Según la interpretación postcosmopolita de Dobson del Informe Brundtland, los deberes de los ciudadanos ecológicos tienen como objeto asegurar que sus huellas ecológicas no comprometan o anulen la capacidad de otros, en generaciones presentes o futuras de atender sus propias necesidades³⁶¹.

El cumplimiento de los deberes ambientales implica el ejercicio de una participación social activa, definido como “aquella en virtud de la cual el individuo adquiere un protagonismo en el sistema de decisiones, sea éste en el nivel que fuere (...) intentando efectuar una modificación en la realidad que el sujeto vive.”³⁶² Ahora bien, dado que la vida privada constituye un ámbito crucial para los comportamientos ecológicamente sustentables, los deberes ambientales se extienden a esta esfera.

La tríada ambiental (información-educación-participación para la protección ambiental) en introducida en la CN en: a) el segundo párrafo del art. 41 de la CN que establece que: “Las autoridades proveerán a la (...) información y educación ambientales”; b) el art. 75, inc. 22 al incorporar tratados internacionales que prevén el derecho de acceso a la información pública, c) el art. 33 al reconocer que hay derechos implícitos que nacen del principio de soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno, d) los mencionados arts. 39 y 40, a los efectos de garantizar la participación ciudadana a través del derecho de iniciativa popular (art. 39) y consulta popular

³⁶¹ Dobson, Andrew. *Ciudadanía y Medio Ambiente*. Op. cit., p. 158.

³⁶² Brie, Roberto J. y Del Acebo Ibáñez, Enrique. *Diccionario de Sociología*. Ed. Claridad. 2001. Buenos Aires. P. 339.

(art. 40), e) el art. 43 de la CN que legitima a los afectados, a las ONGS inscriptas y a los defensores del pueblo para accionar, por vía de amparo, en defensa del derecho al ambiente y derechos de incidencia colectiva en general³⁶³:

“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo... contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución un tratado o una ley. En el caso el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción... en lo relativo a los derechos que protegen el ambiente... así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a estos fines...”³⁶⁴.

La acción de amparo colectivo ambiental es una de las formas de poner en acción lo establecido por el art. 41.

En función de la competencia delegada por este artículo, en 2002 el Congreso Nacional sancionó la Ley General del Ambiente (LGA) 25675, la cual presenta un amplio espectro de disposiciones concernientes a la tríada ambiental.

La LGA incorpora el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en varios artículos, que establece el derecho a la participación ciudadana en la gestión del ambiente, el acceso a la información pública y el acceso a la justicia. Dicha declaración afirma que:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados... Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos...”³⁶⁵

En lo concerniente a educación ambiental, el art. 14, reconoce que:

³⁶³ Nosedá, Paula. Op. cit., p. 3.

³⁶⁴ Argentina. Constitución de la Nación Argentina.

³⁶⁵ UN. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente*. Op. cit.

“...constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población.”³⁶⁶.

A continuación, el art. 15 de la mencionada ley establece el concepto de educación ambiental como:

“...proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental...”³⁶⁷.

Si bien esta definición tiene lineamientos para una mejor coordinación de los planes y programas para la actividad docente, sería conveniente añadir la dimensión comportamental, como expresáramos anteriormente. La educación para el desarrollo sustentable requiere de inculcar a los alumnos no sólo de información y valores sobre el ambiente, sino también de hábitos y prácticas que lleven a la sustentabilidad.

Fundamentamos la necesidad de este tipo de enseñanza ambiental en relación con hallazgos empíricos obtenidos y analizados en esta investigación. Los valores ambientales pueden gozar de una aceptación generalizada y se puede estar ambientalmente informado, sin su cristalización en acciones pro-ecológicas concretas³⁶⁸.

El acceso a la información es tratado por la LGA, en primer lugar, por el art. 2 inc. i), que establece entre los objetivos de la política ambiental nacional: “Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma...”³⁶⁹. Luego en el art. 16 la Ley consagra la información ambiental como derecho-deber³⁷⁰. La faz facultativa prevé que “Todo habitante

³⁶⁶ Ley 25675, Ley General del Ambiente - Bien jurídicamente protegido. Sancionada el 27/11/2002, Boletín Oficial del 28/11/2002.

³⁶⁷ Idem.

³⁶⁸ Biagi, Marta. “La representación social del agua en las culturas urbanas de la Argentina”. *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*. Op. cit., 161; Biagi, Marta y Ferro, Mariano. Op. cit., p. 8.

³⁶⁹ LGA 25675, BO: 28/11/2002.

³⁷⁰ Nosedá, Paula. Op. Cit., p. 5.

podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada”³⁷¹. En tanto que su faz obligatoria exige a “Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.”³⁷²

A continuación, el art. 17 establece que:

“La autoridad de aplicación deberá desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre los datos significativos y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible; asimismo, deberá proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).”³⁷³

Por ende, queda a cargo de la autoridad la creación el almacenamiento sistemático, ordenado y periódico de información en modo accesible al público.

De acuerdo a estas disposiciones, la información ambiental es entendida no sólo como acceso sino también como difusión, lo cual implica para la Autoridad un actuar pro-activo en una doble faz. La primera es la transparencia de los actos de la Administración pública, fortaleciendo el control ciudadano, que muchas veces es uno de los aspectos más cuestionados por la sociedad civil. Por ejemplo, uno de los aspectos, que según veremos más adelante, reclamó el Defensor del Pueblo de la Nación y un grupo de ONGS y organizaciones académicas es la escasa información oficial en lo concerniente a la contaminación en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo³⁷⁴. La transparencia asociada a los actos públicos del Estado es uno de los aspectos cruciales de la forma republicana de gobierno. La segunda es la obligación de

³⁷¹ LGA 25675, BO: 28/11/2002.

³⁷² Idem.

³⁷³ Idem.

³⁷⁴ DPN y Organizaciones Participantes. *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza-Riachuelo (2003-2005)*. Buenos Aires, noviembre de 2005, p. 11.

otorgar a la sociedad las herramientas para conocer el estado actual de la situación ambiental³⁷⁵.

Respecto de los criterios para denegar el acceso a la información ambiental, la ley 25831 establece, en su art. 7, que la resolución que así lo disponga deberá estar debidamente fundada en los siguientes motivos:

“Denegación de la información. La información ambiental solicitada podrá ser denegada únicamente en los siguientes casos: a) Cuando pudiera afectarse la defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales; b) Cuando la información solicitada se encuentre sujeta a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial; c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual; d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales³⁷⁶; e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados, f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud por falta de datos suficientes o imprecisión; g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.”³⁷⁷

Esas limitaciones deben ser razonables y quien alegue la excepción debe fundamentarla a fin de evitar la discrecionalidad o la negativa arbitraria³⁷⁸. En

³⁷⁵ Alonso, Santiago. “Sobre la necesidad insatisfecha de la información ambiental. Los desafíos del Estado en faz pro-activa”. *Revista de Derecho Ambiental, Doctrina, Jurisprudencia*, Lexis Nexis, Nº 4, oct-dic. de 2005, Buenos Aires, 2005, pp. 37-38.

³⁷⁶ Se pregunta Pigretti si puede haber algo secreto en los datos personales cuando sean de naturaleza ambiental. Si bien afirma que existe una evolución hacia un concepto más global de ese derecho, los juristas no discuten, en particular los civilistas que ciertos derechos “a estar solos” son indiscutibles. Entonces, el autor se plantea una segunda pregunta al respecto “¿... puede haber datos personales ambientales con derecho a una intimidad ambiental” y dice: “... si existe una manera de obrar social, el individuo o un grupo social podrá mantener en reserva modalidades de su obrar que – sin causar perjuicio ambiental – implicarán la posibilidad de poner a salvo su persona, de agresiones que so color de defensa del ambiente, signifiquen agresión al ser humano particular (o a un grupo societario determinado) que no agravie a la naturaleza, pero que por obra de registraciones públicas, pueda ser señalado como responsable de actitudes atentatorias a la naturaleza.”. Pigretti, Eduardo. *Derecho Ambiental Profundizado*. Op. cit., p. 26

³⁷⁷ Ley 25831. Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Sancionada el 23/11/2003, Boletín Oficial: 06/01/2004.

³⁷⁸ Sabsay, Daniel y Di Paola, María Eugenia. “La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente”. *Anales de Legislación Ambiental*, Boletín Informativo, Nº 14, La Ley, Buenos

consecuencia, la negativa a brindar información por parte del obligado sin razón fundada o en información falsa, parcial o cercenada habilita una vía judicial directa, de carácter sumarísimo, ante los tribunales competentes³⁷⁹.

Finalmente, el art. 18 determina el deber del Estado de difundir la información ambiental. Se considera el rol proactivo de la Administración y obliga al PEN a través de los organismos competentes a elaborar:

“... un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.”³⁸⁰

De esa forma, se obliga a la autoridad a efectuar una rendición de cuentas.

Pese a que, como hemos desarrollado, en la Constitución Nacional y en LGA 25675 se habían establecido una serie de disposiciones sobre la información pública ambiental, el legislador nacional entendió que el tema en cuestión, por su relevancia, requería de una norma específica. Así, un año después, el 26 de noviembre de 2003, se sancionó el Régimen de Libre Acceso a la Información Pública (Ley 25831) que establece los presupuestos mínimos a fin de garantizar el derecho de acceso a la información ambiental.

La Ley 25831 define la información ambiental como:

“...toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.”³⁸¹

Aires, 2003. [En línea], disponible en <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art18.pdf> (consultado el 10/08/2014).

³⁷⁹ Nosedá, Paula. Op. cit., p. 6.

³⁸⁰ LGA 25675, BO: 28/11/2002.

³⁸¹ Ley 25831. Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. BO: 06/01/2004.

Respecto de los procedimientos para el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, la Ley 25831, dispone que las autoridades competentes, concertarán en el ámbito del COFEMA, los criterios para establecer el procedimiento de acceso a la información ambiental en cada jurisdicción (art. 5). Mientras que en el artículo décimo, se determina que la reglamentación de la Ley debería efectuarse en un plazo de 90 días. La SAyDS, en el año 2004, comenzó el proceso de reglamentación, a través del expediente 1164/04, con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Otro aspecto destacable de la Ley es la importancia de la recolección, sistematización y procesamiento de datos ambientales en cantidad y calidad para su posterior tratamiento. Así, el art. 6, en correspondencia con el art. 18 de la Ley 25675 establece que: "... La autoridad ambiental nacional... cooperará para facilitar el acceso a la información ambiental, promoviendo la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones."³⁸²

En lo concerniente a la participación ciudadana, la LGA la trata en los arts. 2, inc. c, 10 y 19 a 21. El art. 2 (de forma recíproca a lo señalado en relación con el art. 2, inc. i, respecto de la información ambiental) determina los objetivos de la política ambiental nacional: "Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión."³⁸³ En el art. 19 se consagra el derecho de toda persona a: "...ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general."³⁸⁴ Mientras que el art. 20 establece procedimientos de consultas o audiencias públicas³⁸⁵:

³⁸² Idem.

³⁸³ LGA 25675, BO: 28/11/2002.

³⁸⁴ Idem.

³⁸⁵ Audiencia pública ha sido definida como el "instituto creado para generar un ámbito adecuado para conocer la opinión simultánea y en pie de igualdad de todos los interesados con respecto al tema objeto de la convocatoria y brindar información con respecto al mismo". Gerosa Lewis. "La participación ciudadana en materia ambiental". Op. cit., p. 45. Di Paola y Oliver proporcionan una definición similar pero más centrada en las responsabilidades que ella genera: "una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la que la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que toda aquella persona interesada exprese su opinión respecto de ella. La audiencia pública es una reunión formal que crea obligaciones y genera responsabilidades." Di Paola, María Eugenia y Oliver, María Fabiana. *Autonomía municipal y participación pública. Propuestas para la provincia de buenos*

“Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública.”

Asimismo el legislador ha establecido, en el art. 21, que estas instancias también deberán asegurarse,

“principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.”³⁸⁶

Estas instancias, también deberán asegurarse en relación con el proceso de ordenamiento ambiental, según establece el art. 10, “teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos... y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable.”³⁸⁷

La reglamentación del derecho a la participación ciudadana llevó al Poder Ejecutivo Nacional a aprobar el decreto 1172/2003 de Acceso a la Información Pública que incorpora: a) audiencias Públicas, b) publicidad de gestión de intereses, c) elaboración participativa de normas, d) acceso a la información pública, e) acceso libre y gratuito a Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de Argentina, f) reuniones abiertas de los entes reguladores de servicios públicos.

El Decreto se fundamenta en la “necesidad de mejorar la calidad de la democracia y con la certeza de que el buen funcionamiento de sus instituciones es condición indispensable para el desarrollo sostenido...”³⁸⁸. Sin embargo, no se establece la obligatoriedad del uso de estos mecanismos por parte del

aires. FARN, Buenos Aires, 2002, p. 23. [En línea], disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/p27.pdf>, (consultado el 11/08/2014).

³⁸⁶ Idem.

³⁸⁷ Idem.

³⁸⁸ Argentina. *Decreto 1172/2003. Acceso a la Información Pública*. Disponible en: http://www.orsna.gov.ar/pdf/Decreto%201172_2003.pdf

Poder Ejecutivo Nacional ni en términos generales ni para determinado tipo de casos.

A pesar de ella, la Administración Nacional no ha convocado de forma sistemática a audiencias públicas o elaboración participada de normas. Además, se ha señalado que la obligación del acto de apertura sólo en el Boletín Oficial de la República Argentina y en el sitio de Internet oficial resulta una limitación, dado que no incluye su publicación en diarios de circulación y otros medios masivos de comunicación³⁸⁹.

En materia ambiental, la práctica del mencionado decreto requiere ser analizada en relación con las leyes de presupuestos mínimos ambientales, fundamentalmente las leyes 25675 (LGA) y la Ley de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental 25831, mencionados ut supra.

Finalmente, respecto del acceso a la justicia, la Constitución reformada en 1994, en el art. 43, reconoció una amplia legitimación amplia al "... afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a ley..." para interponer acción de amparo en defensa de los derechos de incidencia colectiva.

En el Caso Mendoza, la CSJN impulsó la participación ciudadana con la finalidad de controlar el cumplimiento al programa que ordenó a los Estados demandados (Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)³⁹⁰. Con esa finalidad encomendó al Defensor del Pueblo de la Nación conformar un Cuerpo Colegiado integrado con los representantes de las ONGS que intervienen en la causa en carácter de terceros, coordinando su funcionamiento y misiones, entre las que se incluyen la recepción de información actualizada y la formulación de planteos ante la Autoridad de la Cuenca.

³⁸⁹ Quispe Merovich, Carina. "La Participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas. La experiencia del Código Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". *Informe Ambiental Anual 2009*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires, 2009.

³⁹⁰ CSJN, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)". M. 1569. XL, Considerando 19.

Otro aspecto de gran trascendencia del caso Mendoza es la consolidación de la utilización de audiencias públicas que tuvo lugar entre 2006 y 2007 en la cual se abrió un proceso deliberativo donde se escucharon a todas las partes.

Respecto de la información pública ambiental se dio un fortalecimiento de los mecanismos de generación, centralización, coordinación, publicación y disponibilidad. En ese sentido, obligó a la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) a adoptar un sistema de información pública que presente datos actualizados y detallados, de forma clara y accesible para el público en general.

5.4. Conclusiones del capítulo 5

Cuando se conforma la Convención Nacional Constituyente, en 1994, la problemática ambiental ya estaba en la agenda internacional desde la Declaración de Estocolmo de 1972. A su vez, en el nivel nacional ya era un tema de debate público. A la difusión de los problemas ambientales por ONGS internacionales, se sumaban problemas ecológicos nacionales como la erosión eólica e hídrica de los suelos, la contaminación en las concentraciones industriales urbanas o los desastres ecológicos del pasado reciente, como la degradación de los bosques subtropicales en la región del Chaco por la empresa “La Forestal”. Otros habían sido visibilizados por la acción de los primeros movimientos ambientalistas, como el Movimiento Antinuclear de Chubut (MACH), que nace en 1987 con el objetivo de evitar la instalación de un repositorio de desechos nucleares en Gastre (Chubut). Por otra parte, desde 1986 se incorpora la cuestión ambiental en el ciclo constituyente provincial.

El análisis de la participación social en el Diario de Sesiones de Debate de la CNC en torno al art. 41 permite dar cuenta de su incidencia en la deliberación y su contenido. Por ejemplo, cuando los convencionales aluden a precedentes de acciones ciudadanas en materia ambiental – como el caso Kattan, que es uno de los más sólidos precedentes jurisprudenciales en materia ambiental – y a la acción de movimientos sociales como la Fundación Tierralerta y su acción judicial contra el desfoliante 2, 4, 5 T.

De los temas incluidos en el debate constitucional, aquellos procedentes de propuestas de ONGS (por ejemplo, Asociación de Física Argentina; Greenpeace) o acciones ciudadanas (por ejemplo, en contra de la instalación repositorio de residuos radioactivos en Gastre), el que suscitó mayor consenso y fue el concerniente a la prohibición del ingreso de residuos tóxicos y radiactivos al país. Esta cuestión se vio plasmada en la introducción del cuarto párrafo del art. 41, el cual prohíbe el ingreso al país de residuos peligrosos y radiactivos³⁹¹.

Con igual jerarquía que el art. 41 de la CN, la reforma de 1994 incorporó dos instrumentos fundamentales para la participación ciudadana o el ejercicio de la democracia semi-directa: la iniciativa popular (art. 39) y la consulta popular (art. 40).

En materia ambiental, en el art. 41 de la CN se establece la obligación de proveer la información ambiental y la educación ambiental. En tanto el art. 43 legitima a los afectados, a las ONGS inscriptas y a los defensores del pueblo para accionar por vía de amparo en defensa del derecho al ambiente.

Estas normas han sido muy importantes en las respuestas institucionales a los conflictos ambientales. Por ejemplo, la utilización del plebiscito en el conflicto de Esquel por la oposición a un emprendimiento de extracción de oro (2002-2004) o el conflicto del Riachuelo, en el que la CSJN operacionalizó la mayor parte de las variables de la LGA 25675.

³⁹¹ Nuestra exégesis en este aspecto es coincidente con el análisis de Lopez Alfonsín, cuando dice que la introducción del cuarto párrafo del art. 41 fue impulsada por varias organizaciones no gubernamentales que trabajaron en ese punto. López Alfonsín, Marcelo A. *El Medio Ambiente y los Derechos Colectivos en la Reforma Constitucional*. Ed. Estudio, Buenos Aires, 1995, p. 20.

III LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INSTITUCIONALIZACIÓN AMBIENTAL. ANÁLISIS DE CASO DEL CONFLICTO POR EL SANEAMIENTO DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO

“La Humanidad civilizada se encamina por sí sola hacia su ruina ecológica mientras asola, con obcecación y vandalismo, la Naturaleza que le circunda y nutre. Tal vez reconozca sus errores cuando sienta por vez primera las secuelas económicas de tal actitud, pero entonces probablemente será demasiado tarde. Sin embargo, lo que menos percibe es el daño causado a su alma en el curso de ese bárbaro proceso.

La ruindad estética y ética de la civilización actual es imputable, en gran medida, al distanciamiento generalizado y acelerado de la naturaleza viva. ¿Dónde encontrará inspiración el hombre de la generación futura para respetar esto o aquello, si todo cuanto ve en torno suyo es obra humana, y, por cierto, una obra humana excepcionalmente sórdida y disforme?”

Konrad Lorenz³⁹²

Recuadro 1. Síntesis del caso de estudio: *participación ciudadana en materia ambiental e institucionalización de la cuestión ambiental de la cuenca matanza-riachuelo*

La problemática socio-ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo es la más grave del país y una de las más graves del mundo. Sin embargo, la participación ciudadana en materia ambiental es un fenómeno relativamente reciente. Hasta el 2002 las acciones ciudadanas en la Cuenca se caracterizaban generalmente por su focalización territorial; la heterogeneidad de situaciones y motivaciones para la acción; la diversidad de la intensidad y alcance de la acción colectiva y los bajos niveles de articulación. Las dificultades para el desarrollo de las acciones colectivas sostenidas en el tiempo estaban estrechamente vinculadas con el modelo de gobernanza de la Cuenca. El escenario institucional era extremadamente fragmentado, con casi inexistentes niveles de coordinación entre las diversas jurisdicciones y organismos con competencia en la cuenca. Ello dificultaba la determinación de las responsabilidades; implicaba la carencia de entidades que abordaran la cuestión ambiental en términos regionales y, por lo tanto, constituía un obstáculo fundamental para la participación y control ciudadano.

³⁹² Lorenz, Konrad. *Los ocho pecados mortales de la humanidad civilizada*. Plaza & Janes Editores. S. A, Barcelona, 1984, p. 14.

La intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN), a fines de 2002, crea un proceso de sinergia entre algunas instituciones estatales, ONGS y organizaciones académicas, centralizando la participación ciudadana e incrementando su escala. Sin embargo, la acción pública de denuncia de organizaciones territoriales y ONGS ambientalistas coordinadas por la DPN, a través de informes de seguimiento, no habían logrado instalar el tema en el centro de la agenda política.

La cuestión ambiental de la CMR recién es introducida en el debate público con la declaración de competencia originaria de la CSJN en el caso Mendoza, el 20 de junio de 2006, en el momento de máxima tensión del conflicto por las pasteras entre Argentina y Uruguay. Dos meses más tarde, son incorporados al caso judicial el DPN y un grupo de ONGS en calidad de terceros interesados, lo que lo convierte en un complejo proceso multipartes. El objetivo del proceso se establece respecto del daño ambiental. En esos términos se impulsa a la política pública ordenando la presentación de un plan integral de saneamiento.

Ese proceso habilitó la realización de una serie de audiencias públicas entre los años 2006 y 2007, en las que debieron comparecer las partes acusadas (las 44 empresas demandadas; el Estado Nacional; la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires) y los terceros en la causa. Asimismo, se convocó a un grupo de expertos de la Universidad de Buenos Aires para evaluar la viabilidad del plan de saneamiento presentado por el Estado Nacional.

El 8 de julio de 2008, la Corte dicta sentencia definitiva respecto de la recomposición y prevención del daño futuro. Se condena a los demandados a dar cumplimiento a un programa obligatorio para la recomposición del ambiente de la Cuenca y la prevención del daño futuro. Se designa a la ACUMAR como Autoridad obligada a la ejecución de ese programa.

A su vez, la Corte generó un inédito sistema de monitoreo de políticas públicas para asegurar su ejecución de la sentencia. Ese sistema establece: a) la designación de un Juez de ejecución estableciendo plazos obligatorios y sanciones a funcionarios en caso de incumplimiento; b) se encomienda al DPN la conformación y coordinación de un Cuerpo Colegiado encargado de realizar el control y c) se delega a la AGN el control de la asignación de fondos y ejecución presupuestaria.

A partir de entonces se dan avances sustanciales en la construcción de una institucionalidad capaz de abordar la cuestión ambiental en términos regionales. La inclusión en el proceso contencioso al DPN y a OCS como

terceros en la causa se constituyó un sistema de participación ciudadana que proporcionó mayores oportunidades a la acción colectiva.

Sin embargo, en una última etapa del conflicto, desde fines de 2012, se abre una etapa vigente, mientras esto se escribe, de retracción de algunas de las instituciones intervinientes en el conflicto generando dilución de la sinergia mencionada. Esa fase esté signada por a) el alejamiento del caso “Mendoza” del juez Armella con motivo de denuncias de corrupción; b) la acefalia de la DPN desde que venció el mandato del Defensor Adjunto a cargo Anselmo Sella en diciembre de 2013 y c) la retracción de la CSJN en la causa.

Fuente: elaboración propia

6. Proceso de institucionalización de la cuestión ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo previa a la intervención de la CSJN de 2006

“Una hora de *experiencia vivida* puede producir más politización que un año de clases”

Andrew Dobson³⁹³

6.1. Aspectos sociopolíticos contextuales

De la amplia gama de conflictos ambientales en Argentina, el asunto por la recomposición del Riachuelo se presenta como un caso clave para observar la progresión del proceso de institucionalización ambiental por la complejidad de las acciones jurídicas a que dio lugar, por los diferentes tipos de acciones de la sociedad civil que generó y por las diferentes etapas por las que ha atravesado.

Ahora bien, la judicialización del conflicto por la recomposición ambiental del Riachuelo ha sido posible en un contexto favorable, dado por dos aspectos relacionados: a) el país se encontraba en una fase de institucionalización jurídica del paradigma ambiental, cuya nota más relevante es la introducción de la cuestión ambiental a la CN reformada en 1994 y b) un contexto de creciente conflictividad ambiental, en la que, si bien se carece de un movimiento

³⁹³ Dobson, Andrew, *Ciudadanía y Medio Ambiente*, *op cit.*, p. 262.

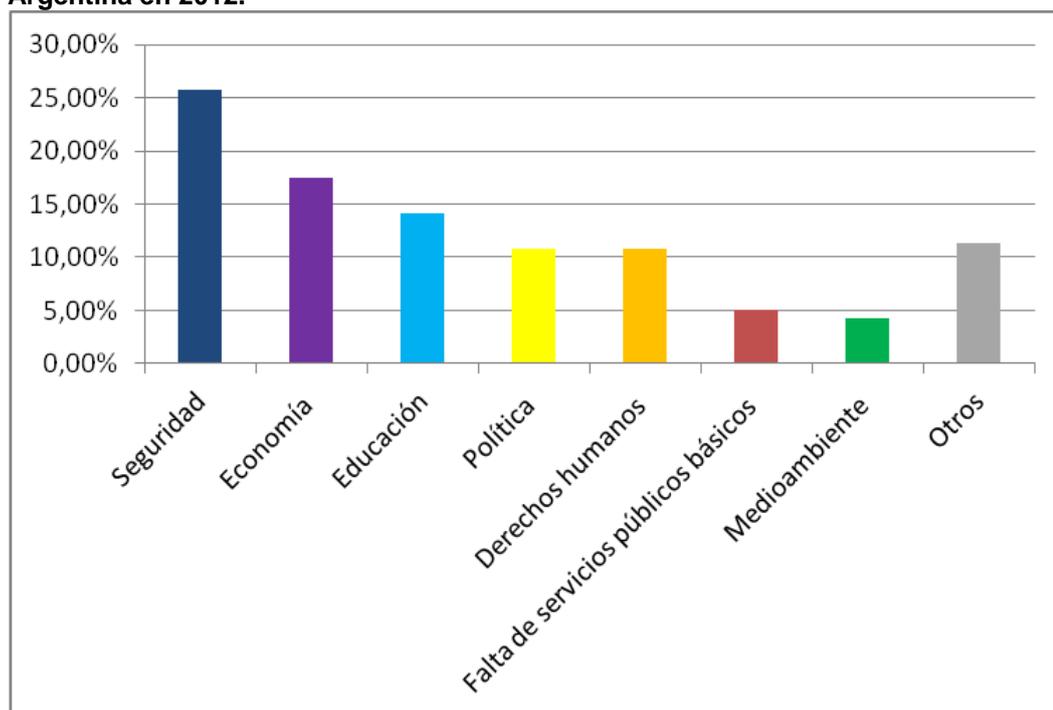
ecologista nacional, se dieron múltiples conflictos ambientales en diferentes partes del país. La década de 2000 se caracteriza por la emergencia y proliferación de conflictos y movimientos socio-ambientales cuyos casos más notorios son: el movimiento “No a la mina” de oro en Esquel (2002-2004) contra la instalación de un proyecto de minería metalífera a cielo abierto perteneciente a la compañía Meridian Gold; el “conflicto de las pasteras”, en la Provincia de Entre Ríos, contra la instalación de plantas de celulosa en la ciudad uruguaya de Fray Bentos, sobre el Río Uruguay; más recientemente los conflictos contra la megaminería a cielo abierto y los “pueblos fumigados”.

La información analizada nos permite afirmar que la participación ciudadana incidió en la incorporación de las cuestiones ambientales a la agenda política constituyéndose en un factor operativo hacia la progresión de la institucionalización jurídica del paradigma ambiental. Ese proceso incorpora mecanismos de participación ciudadana en materia ambiental y proporciona un marco favorable para la difusión de valores e ideas ecológicas.

La participación ciudadana en materia ambiental se da en un marco conflictivo, donde diferentes actores desplegados por todo el país han generado las condiciones para el ingreso de diversos problemas ambientales a la agenda política.

Sin embargo, en términos relativos, en relación a otras motivaciones de las protestas sociales y manifestaciones, la temática ambiental ocupa un lugar menor. Las estadísticas sobre los motivos de las protestas sociales, en general, muestran que los problemas ambientales constituyen un catalizador notablemente pequeño de la protesta social respecto de otros. Un estudio reciente muestra que en 2012 el mayor catalizador de las protestas fueron las cuestiones relacionadas con la inseguridad ciudadana (25,8%) seguidas de problemas concernientes al desempeño de la economía (17,5%), la calidad de la educación (14,2%), los asuntos políticos tales como la corrupción, la exclusión y la aprobación de ciertas leyes (10,8%), los derechos humanos (10,8%), la prestación de servicios públicos básicos (5%). El medioambiente ocupa el último lugar de ese listado de catalizadores de la protesta social (4,2%).

Gráfico 1. Motivos de las protestas o manifestaciones a lo largo del tiempo en Argentina en 2012.



Fuente: elaboración propia en base a Lodola, Germán y A. Seligson, Mitchell A. *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Vanderbilt University, 2013, Gráfico 195, p. 263.

Ese estudio efectúa una comparación en el tiempo de los motivos de las protestas en Argentina entre 2010 y 2012. Por un lado, muestra un aumento considerable (cercano al 60%) de razones vinculadas con la problemática de la seguridad y, en menor medida, con la educación y la política. Por otro lado, las protestas y manifestaciones públicas originadas por cuestiones económicas y aquellas vinculadas a la defensa de los derechos disminuyeron considerablemente (40% y 50% respectivamente), entre 2010 y 2012³⁹⁴. Mientras que las razones vinculadas al medio ambiente crecieron ligeramente en un 10% (del 3,8% en 2010 a 4,2% en 2012).

6.2. Situación socio-ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo

La CMR comparte un conjunto de características socio-ambientales y topográficas en común con el resto de las cuencas de la Región Metropolitana

³⁹⁴ Lodola, Germán y Seligson, Mitchell A. Op. Cit., p. 263. [En línea], disponible en: [http://www.vanderbilt.edu/lapop/argentina/Argentina Country Report 2012 Cover W.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/argentina/Argentina%20Country%20Report%202012%20Cover%20W.pdf) (consultado el 07/08/2014).

de Buenos Aires (RMBA). Todos los ríos de las Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires se caracterizan por su topografía relativamente plana y uniforme, típica de los ríos de llanura.

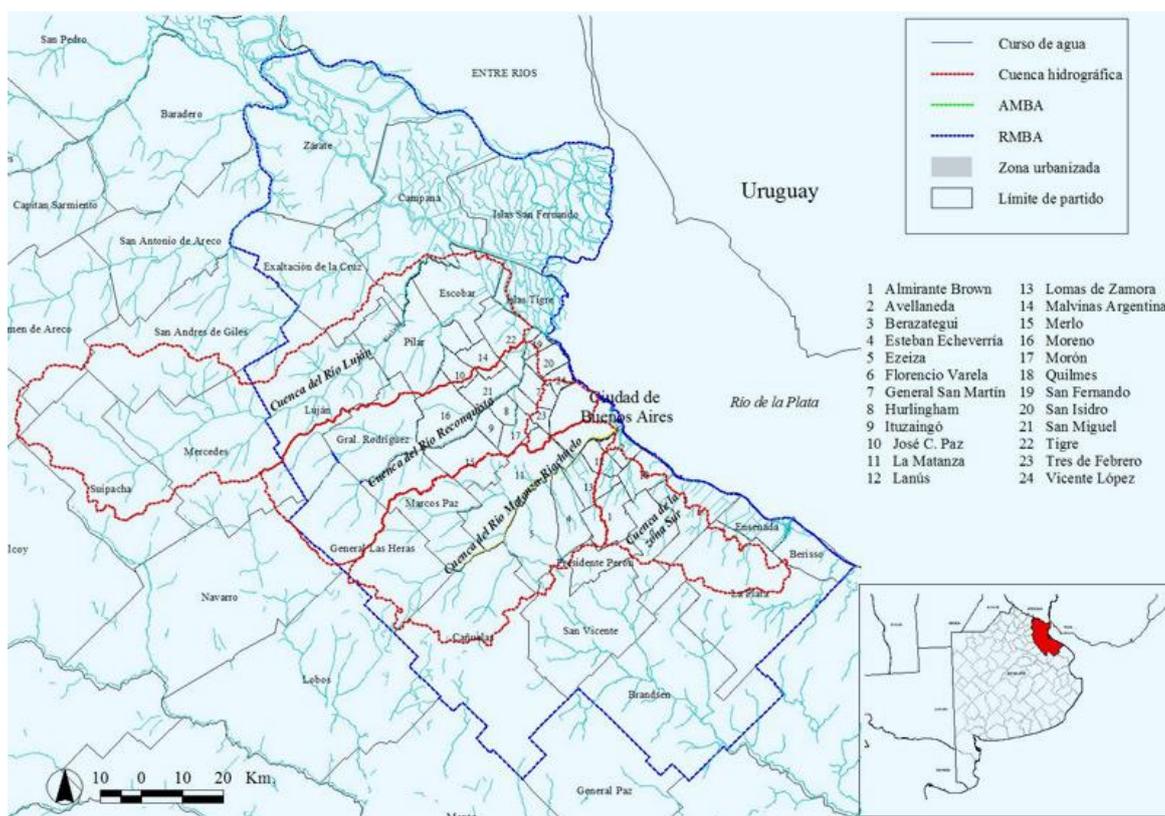
Una particularidad relevante para la RMBA es la coincidencia entre la delimitación de las cuencas hidrográficas superficiales y las hidrogeológicas (subterráneas) – justamente por tratarse de un ambiente llano, con escasas pendientes y exceso hídrico – lo cual las convierte en unidades territoriales adecuadas para la gestión de los recursos hídricos de la región³⁹⁵.

La CMR, junto con las del Reconquista y Luján son las tres cuencas más importantes que atraviesan la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Sin embargo, por su densa imbricación con el proceso de urbanización durante el s. XX, se considera a la CMR como la de mayor relevancia regional³⁹⁶.

³⁹⁵ Herrero, Ana Carolina; Fernández, Leonardo. *De los ríos no me río*. Temas Grupo Ed., Buenos Aires, 2008, p. 14.

³⁹⁶ Malpartida, Alejandro R. *La Cuenca Matanza Riachuelo*. Revisión de Antecedentes de Recursos Naturales. Compuestos xenobióticos y otros pulutantes en la cuenca. [en línea], UTN- Multimedios Ambiente Ecológico, Buenos Aires, disponible en: http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/informesEspeciales/009_InformesEspeciales_MatanzaRiachuelo_AlejandroMalpartida.pdf, consultado en enero de 2013.

Mapa 1: Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires



Fuente: Fuente: Herrero Ana Carolina y Fernández Leonardo. *De los ríos no me río*. Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires. Ed. Temas, Buenos Aires, 2008, p.19.

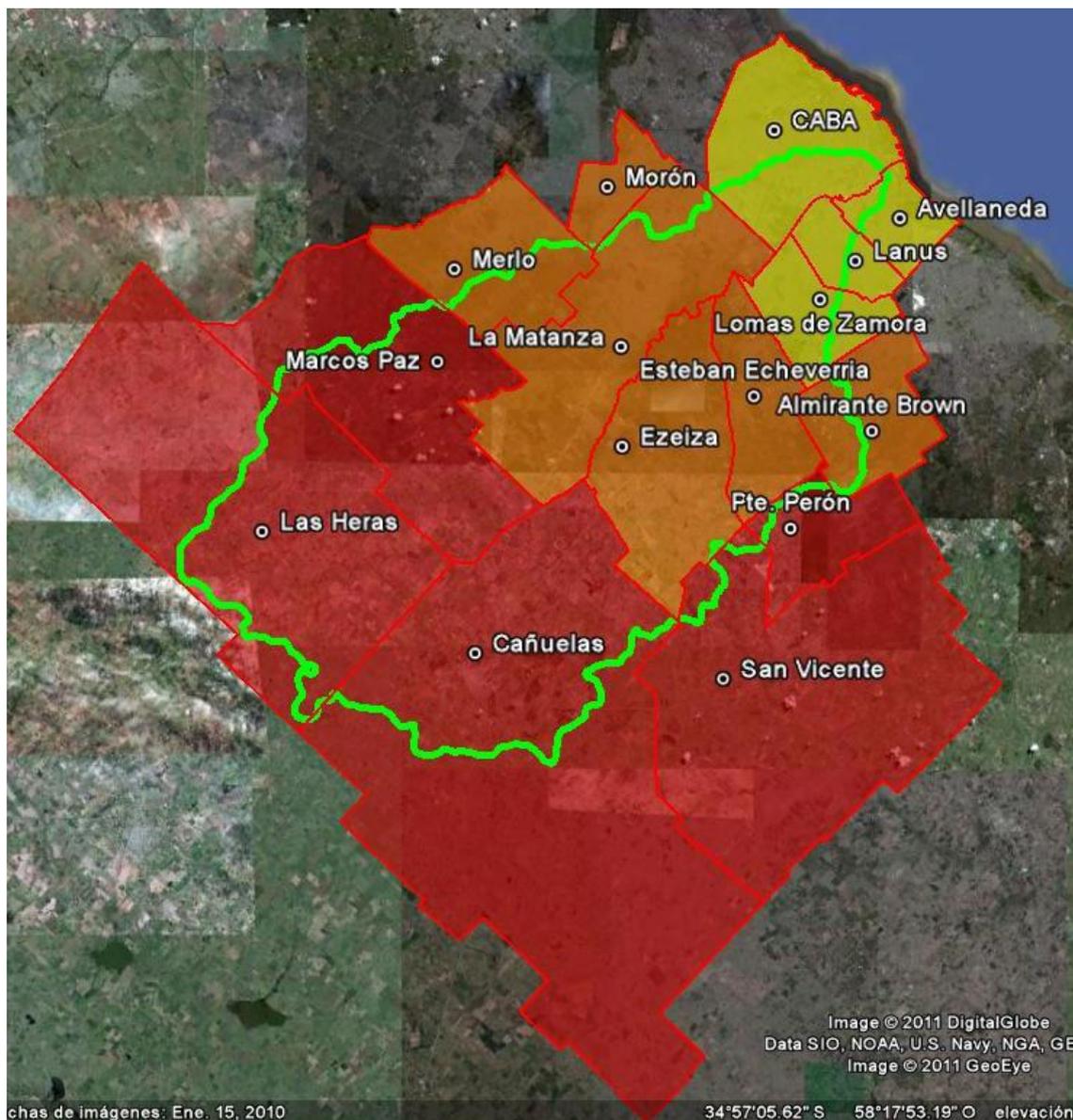
La cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) se ubica al Este de Argentina y al NE de la provincia de Buenos Aires, tiene una longitud aproximada de 70 km de extensión del sistema hídrico integrado por los ríos Matanza y Riachuelo y una dirección general Sudoeste-Noreste, y un ancho medio de 35 m, cubriendo una superficie de 2200 Km² desde su nacimiento hasta la desembocadura en el Río de La Plata. Comprende un territorio que incluye a los barrios de La Boca y Barracas en Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios de la provincia: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras. Se trata de la zona más urbanizada e industrializada de Argentina, con una alta densidad de población³⁹⁷.

Su nombre desde su nacimiento es Río Matanza. Desde el Puente de la Noria donde comienza la Av. Gral. Paz, que delimita a toda la Capital Federal,

³⁹⁷ ACUMAR. *Mapa de la Cuenca*. [En línea], disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/institucional/37/mapa-de-la-cuenca> (consultado el 27/08/2014).

hasta su desembocadura su nombre es Riachuelo. Dentro de la CMR se pueden distinguir tres áreas: Cuenca Alta, Cuenca Media y Cuenca Baja (ver figura 1)

Mapa 2: Ubicación geográfica de los 14 Partidos que conforman la Cuenca Matanza Riachuelo y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Cuenca Alta (rojo), Media (naranja) y Baja (amarillo)



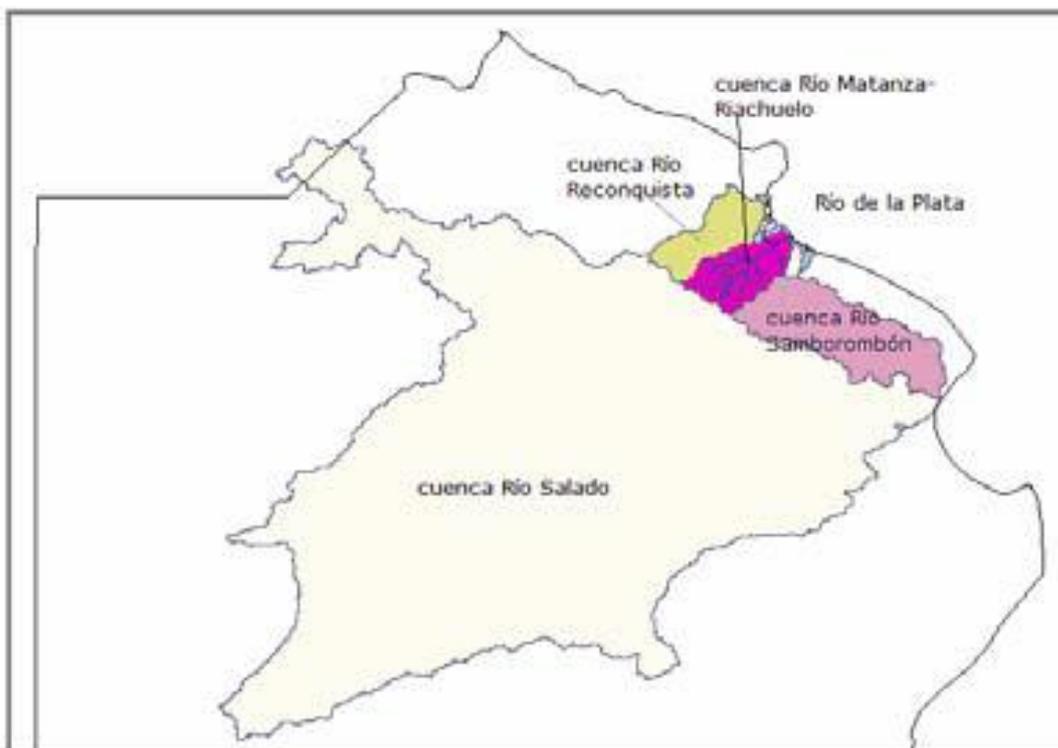
Fuente: ACUMAR. Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo Estado del Agua Superficial, Subterránea y Calidad de Aire. Informe de Objetivos y Actividades. [En línea], Buenos Aires, 2011, disponible en: http://www.acumar.gov.ar/Informes/Control/CalAmb/Abril2011/Abril2011_link.pdf

Según los datos del censo 2010, actualizados en julio de 2012, la población de la CMR, (entendida como la suma de toda la población de toda el área correspondiente a las quince jurisdicciones de la Cuenca) es de 8.212.953

habitantes³⁹⁸. Sin embargo, el total de los habitantes en el área de la cuenca hidrográfica es de alrededor de 5 millones de personas, más del 10% de la población argentina³⁹⁹.

Está limitada por las Cuencas de los ríos Reconquista, Salado y Samborombón y por la de los arroyos Maciel y Pereyra y con el Río de la Plata (mapa 3).

Mapa 3: cuencas que limitan con la CMR



Fuente: Karina Paola Quaini, *Análisis Espacio-Temporal de la Cuenca Matanza Riachuelo* Aires. Tesis de maestría AEARTE, p. 10.

Al igual que el resto de los cursos de agua de la RMBA, el Río Matanza-Riachuelo ha sido afectado por el proceso de urbanización. Con el crecimiento del área metropolitana, en esos cauces se han vertido efluentes cloacales sin tratamiento, vertidos provenientes de la industria, desechos domésticos, contaminantes asociados al escurrimiento superficial de aguas pluviales, que

³⁹⁸ ACUMAR, Cantidad de población de la Cuenca Matanza Riachuelo según sexo y edad, <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/626/cantidad-de-poblacion-de-la-cuenca-matanza-riachuelo-segun-sexo-y-edad>.

³⁹⁹ ACUMAR. Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo Estado del Agua Superficial, Subterránea y Calidad de Aire. Informe de Objetivos y Actividades. Op. cit.

sumado a la falta de infraestructura adecuada y ausencia de una gestión ambientalmente sustentable ha llevado a un elevado grado de contaminación tanto en los cuerpos de agua superficiales como de los acuíferos comprendidos.

La CMR es la más contaminada del país y una de las tres cuencas más contaminadas del mundo⁴⁰⁰. Según un informe elaborado por las organizaciones ambientalistas Green Cross International y el Blacksmith Institute, en 2013, la CMR se encuentra entre los diez lugares más contaminados del planeta.

El informe sustenta esa selección en una serie de estudios que muestran que cerca de 15000 empresas vierten efluentes contaminantes al río que incluyen metales pesados como el plomo, cromo, mercurio, zinc, níquel entre otros y cuya presencia en el agua supera ampliamente los niveles admisibles y permitidos. Que el 80% de las muestras de agua tomadas en pozos cercanos al Riachuelo estaban contaminadas. El cromo, por ejemplo, según un estudio reciente tiene 1141 ppm, mientras que el nivel recomendado es de 220 ppm.

Se resalta, asimismo, que el 60% de las 20000 personas que viven más cerca del río lo hacen en condiciones no aptas para la vida humana. Que una serie de enfermedades diarreicas, respiratorias y el cáncer son importantes problemas de salud pública asociados con las múltiples industrias de la Cuenca; que según un estudio el 80% de las muestras de agua tomadas de los pozos cerca de la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo tenían altos niveles de contaminación y que ese problema se ve agravado por la inadecuada infraestructura en los asentamientos informales en las inmediaciones, donde los residentes carecen de servicios de agua potable y saneamiento⁴⁰¹.

⁴⁰⁰ Las otras dos son la Cuenca Alto Tietê y la Cuenca del Río Ganges. Anzolín, Adriana. *Lazos Verdes. Nuestra relación con la Naturaleza*. Ed. Maipué. Itzaingó, Prov. de Buenos Aires, 2006, p. 114.

⁴⁰¹ Blacksmith Institute y Green Cross Switzerland. Op. Cit., pp. 17-18. El informe se sustenta sobre información de las siguientes investigaciones: World Water Week in Stockholm, 2010. Disponible en: http://www.worldwaterweek.org/documents/WWW_PDF/2010/thursday/T6/M R Basin Argentina vf 09se 10 rafaelli carsen.pdf. Ronco, Alicia et al. "Screening of Sediment Pollution in Tributaries from the Southwestern Coast of the Río De La Plata Estuary." *Latin American Journal of Sedimentology and Basin Analysis* (2008); Pietri, DD, P. Dietrich, P. Mayo, and A. Carcagno. "[Multicriteria Evaluation of Environmental Risk Exposure Using a Geographic Information System in Argentina]." *Revista Panamericana De Salud Publica* 30.4 (2011): 377-78; Quality of Water for Human Consumption: The Health of the

Pero uno de los aspectos más notables del informe y abierto a la polémica es que en un estudio previo de esas organizaciones – Blacksmith Institute y la Green Cross de Suiza – de 2007 ubicaba la CMR dentro de los 30 lugares más contaminados del mundo⁴⁰². Es inevitable la pregunta ¿es posible que la progresión en la institucionalización ambiental en la CMR no se vea reflejado en un avance objetivo en la salud del ecosistema de la cuenca hídrica? Con la finalidad de responder a esta pregunta, a continuación, revisaremos de forma breve el proceso de institucionalización y, finalmente, analizamos la dinámica de la gobernanza del agua creada a partir de la creación de institucionalidad ambiental.

6.3. Contexto histórico

La historia de la cuestión de la contaminación en el área del Riachuelo como objeto de políticas públicas, sanción de leyes, creación de programas de salud pública e higiene pública es un proceso más antiguo de lo que habitualmente es tratado en la bibliografía sobre el actual conflicto ambiental. En parte, ello se debe a que las principales normas tuvieron una vigencia efímera o no fueron efectivizadas. En el s. XIX se dan una serie de enconados debates en torno a los problemas higiénicos y productivos, que tienen su apogeo en la época de las grandes epidemias. El principal objeto de disputa se relaciona con el tipo de producción dominante: primero la saladeril; luego la del frigorífico y los intentos del Estado de regular esas actividades.

Hacia fines del s. XVIII la exportación se cueros se incrementa exponencialmente, desde 150.000 en 1778 hasta casi 17.000.000 en 1975. En 1799 se construyó el primer embarcadero de cueros sobre el Riachuelo. Ese proceso da lugar al origen de la industria curtiembre⁴⁰³.

Population Residing in the Matanza-Riachuelo River Basin Area in Greater Buenos Aires.” *Salud Colectiva* 9.1 (2013): 53-63; IRC International Water and Sanitation Centre, 2009. Available at: <http://www.source.irc.nl/page/46738> y el Banco Mundial, 2013, disponible en: <http://www.worldbank.org/projects/P105680/matanza-riachuelo-basin-mrb-sustainable-development-adaptable-lending-program?lang=en&tab=overview>

⁴⁰² Blacksmith Institute. *The World's Worst Polluted Places. The Top Ten of the Dirty Thirty. The Remainder of the Dirty Thirty.* [en línea]. Disponible en: <http://www.blacksmithinstitute.org/articles/file/47.pdf> (consultado el 04/03/2013).

⁴⁰³ Malpartida, Alejandro. Op. cit., p. 9.

Durante la primera mitad del s. XIX, se instalan en Argentina los primeros saladeros, la mayor parte de los cuales se asentaron en sobre las orillas del Riachuelo. Señala Brailovsky que esa localización no es antojadiza sino que tiene sus orígenes en las viejas leyes de indias que establecían que las actividades contaminantes debían estar ubicadas aguas abajo de las ciudades⁴⁰⁴.

La actividad saladeril se consolida en la época de Rosas y él mismo se encontraba implicado en esa industria, que era la más próspera. En 1815, tiene origen la Sociedad Rosas con Terrero y Luis Dorrego con la instalación del saladero Las Higuieritas en el actual Partido de Avellaneda y, de esa forma, se amplía el monopolio de la sal, lo cual da lugar a la casi obligada asociación de los saladeros con su empresa. En esa época comienzan los conflictos entre los saladeristas, por un lado con el Estado, y por el otro, con los hacendados ganaderos. En 1817 y 1818 se dan las primeras limitaciones a la actividad de los saladeros a raíz de la escasez de carnes mientras que un decreto de 1822, firmado por Martín Rodríguez y Bernardino Rivadavia, da cuenta de las primeras medidas de zonificación industrial que establece para los saladeros una legua de distancia respecto de la ciudad ⁴⁰⁵. También envía al otro lado del Riachuelo a los saladeros, fábricas de velas y curtiembres. Según Brailovsky esa medida tiene como objeto controlar sólo la contaminación del aire y no la del agua ya que esos establecimientos podían seguir arrojando sus desperdicios al Riachuelo, aunque a una mayor distancia de los centros poblados⁴⁰⁶.

En 1830 se prohíbe a los saladeros arrojar desperdicios de la faena al río. En las siguientes décadas hasta 1871 se sucedieron otros intentos de limitar, mediante disposiciones municipales, ordenanzas, leyes, decretos la actividad de los saladeros e industrias conexas como respuesta al incremento de los lugares calificados de incómodos y peligrosos. Tales normas no eran efectivamente cumplidas por los propietarios de las empresas, una tensión que se ha mantenido hasta la actualidad.

⁴⁰⁴ Brailovsky, Antonio E. y Foguelman, Dina. Op. cit., p. 136.

⁴⁰⁵ Silvestri, Graciela. *El Color del Río. Historia Cultural del Paisaje del Riachuelo*. Colección Las Ciudades y las Ideas. Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo, Bernal, 2004, pp. 160-161.

⁴⁰⁶ Brailovsky, Antonio E. y Foguelman, Dina. Op. Cit. pp. 137-138.

El 10 de febrero de 1860 se prohíbe a los saladeros arrojar descargas contaminantes en el Riachuelo. Como esa medida no fue acatada, en 1868, por la presión social generada por una epidemia de cólera, el gobernador Alsina ordena a los saladeros destruir los residuos de otra forma que no fuera arrojarlos al Riachuelo y se les prohíbe efectuar la faena de ganado en ese lugar. Sin embargo, los saladeristas expresan al gobierno la imposibilidad de emprender sus faenas bajo las restricciones que se les imponían, y continúan operando sin haber mejorado las condiciones higiénicas. A menos de dos meses y debido a los intereses en juego, Alsina reconsidera las medidas y vuelve a autorizar las faenas de los saladeros⁴⁰⁷.

A mediados del s. XIX se impulsan mejoras mecánicas (la zorra en lugar del arrastre, el torno en lugar del lazo, el uso del vapor para la cocción de la osamenta). Sarmiento califica los saladeros como “nuestras fábricas de Birmingham”⁴⁰⁸ y, al igual que Pellegrini, celebra el disciplinamiento de la mano de obra que implicaba la introducción de las mejoras técnicas.

La perspectiva de la industria saladeril asociada al progreso y la civilidad contrasta con la evidencia de las desventajas respecto de la higiene. El Riachuelo se teñía de rojo durante el período de las matanzas, en el verano. William Hudson proporciona la siguiente descripción respecto de los olores:

“La sangre, tan abundantemente derramada a diario, mezclándose con la tierra, había formado una costra de quince centímetros de espesor. El lector imaginará el olor de semejante costra, al que se unía el de la inmensa cantidad de desperdicios, carne y huesos, amontonados por todas partes [...] este tufo imposible de ser reflejado por la pluma, resultaba seguramente la peor emanación que jamás se haya conocido sobre la tierra [...] Era el olor de carroña, de carne putrefacta; de la vieja y siempre refrescada costra de tierra y sangre coagulada. Parecía un olor curiosamente substancial y estable. Los viajeros que llegaban, o se alejaban de la ciudad por el

⁴⁰⁷ Idem, pp. 218-219.

⁴⁰⁸ Sarmiento, Domingo F. “La Situación Social”. *El Nacional*, 1º de julio de 1857, en: Silvestri, Graciela, op. cit., p. 160. La mecanización ponía fin a los oficios y estilo de vida propia del gaucho: la población ecuestre, holgazana, aventurera, que en la visión de Sarmiento es asociada a la barbarie rosista.

camino real del sur, paralelo al matadero, apretábanse las narices y galopaban furiosamente hasta verse libres del abominable hedor”⁴⁰⁹.

Resulta igualmente interesante tener en cuenta el testimonio histórico sobre el contexto de las condiciones de higiene y salubridad de Hudson respecto del sistema de distribución de agua potable y del saneamiento:

“La abominación que he descrito, era sólo una de las muchas que había en esa ciudad de malos olores, ciudad populosa, levantada en una llanura, sin cloacas ni agua, salvo la que vendían en baldes los aguateros, teniendo cada balde una media libra de arcilla en suspensión. Es cierto que las mejores casas disponían de aljibes o cisternas debajo del patio, donde se recogía el agua de lluvia de las azoteas. Recuerdo bien esa agua. Siempre contenía uno o dos y hasta seis bichitos rojos, larvas de mosquitos, en cada vaso. No obstante, el consumidor la tomaba sin pestañear: ¡bichitos y todo!

Los enunciados detalles servirán para dar una idea del estado sanitario de la capital, estado que continuó hasta el año 1870, en que *Buenos Aires llegó a constituir la ciudad más pestífera del globo* y las autoridades se vieron obligadas a traer ingenieros de Inglaterra con el propósito de evitar el exterminio de sus habitantes”⁴¹⁰.

Nos hemos permitido esta cita extensa porque es ilustrativa de varios aspectos de la situación socio-ambiental y de la relación de la ciudadanía con el agua en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo en la segunda mitad del s. XIX. El agua con arcilla indica las características de las aguas de los ríos. Los aljibes representaban una alternativa al agua de pozo (generalmente salobre) pero se carecía de medios para impermeabilizarlos, lo cual no redundaba en una mejora de la calidad del agua para consumo⁴¹¹.

El agua contaminada había provocado varias de epidemias en Buenos Aires, algunas con efectos devastadores, hasta que se tendieron redes de provisión agua potable y cloacas. En 1859 la ciudad padeció de una epidemia de disentería. Debido a las malas condiciones de higiene y seguridad pública la enfermedad se hizo endémica y reapareció al año siguiente, luego en 1862,

⁴⁰⁹ Hudson, Guillermo E. *Allá lejos y hace tiempo*. Edición Libre del Parque Ecológico Cultural Guillermo E. Hudson. Quilmes, 2001, p. 147.

⁴¹⁰ Idem, p. 148. El subrayado es propio.

⁴¹¹ Brailovsky, Antonio y Foguelman, Dina. Op. cit., p. 133.

1864 y 1868. También la fiebre tifoidea causó estragos incrementando significativamente la tasa de mortalidad. En 1867 el cólera mató a 1653 habitantes en Buenos Aires y provocó una ola de pánico.

En ese contexto se dieron las más importantes *protestas pro-ambientales*, en reclamo por las condiciones de salud pública, del s. XIX, que hoy llamaríamos protestas ambientales. El 17 de diciembre de 1867 se congregó en Plaza de Mayo una multitud enfurecida reclamando las cabezas de los responsables de la política sanitaria municipal, lo cual ocasionó un conflicto entre poderes y la renuncia en masa de los concejales⁴¹². Ante la presión social la legislatura provincial pone en marcha un proyecto para dotar a Buenos Aires de agua corriente filtrada, cloacas y desagües. Los progresos son lentos y graduales. En 1873 y 1886 aparecen nuevos brotes de cólera en la Boca del Riachuelo, un área habitada por gente pobre en condiciones ambientales notablemente insalubres⁴¹³.

Estas manifestaciones proto-ambientales se corresponde con el derecho proto-ambiental propio del s. XIX, que emerge con el industrialismo y es asociado con la protección del ambiente laboral, con el objetivo de mejorar las condiciones de salubridad del proletariado industrial y de los asentamientos urbanos próximos a las áreas fabriles⁴¹⁴.

Pero la más letal de las epidemias infectocontagiosas que azotaron Buenos Aires fue la fiebre amarilla. La primera de ellas, en el Río de La Plata, ocurrió en Montevideo en febrero de 1857. La ciudad, de 15000 habitantes, debió soportar (en tres meses) la pérdida de 888 personas. Al año siguiente, propagada por el mosquito *Aedes aegypti*, la epidemia llegó al puerto de Buenos Aires provocando la muerte de 150 personas. En 1870 se produjeron en Buenos Aires lluvias excepcionales, que provocaron el desborde del Riachuelo y otros arroyos, favoreciendo las condiciones para una nueva epidemia. En febrero de 1871 se inició en San Telmo una violenta epidemia,

⁴¹² Idem, pp. 204-205.

⁴¹³ Idem, pp. 205-206.

⁴¹⁴ Capaldo, Griselda y Rodríguez Jurado, Agustín. Op. cit., p. 93.

que terminó con la vida de 14000 personas (el 7% de la población de la ciudad)⁴¹⁵.

La epidemia tuvo importantes consecuencias para el espacio urbano. Ante la ola de pánico desatada por la ominosa situación, la tercera parte de la población de Buenos Aires, que en ese entonces contaba con 200.000 habitantes, huyó hacia el campo y otras zonas de la misma urbe, lo que originó un desplazamiento con consecuencias futuras: las grandes casas deshabitadas se convirtieron posteriormente en conventillos, que albergarían a los inmigrantes. Las clases dominantes se trasladaron del Sur al Norte.

La opinión pública responsabilizó a la contaminación del Riachuelo provocada por los saladeros y el ambiente insalubre de sus inmediaciones. En pleno proceso de expansión de la epidemia, el diario La Nación publica la siguiente descripción del Riachuelo:

"El lecho del Riachuelo es una inmensa capa de materias en putrefacción. Su corriente no tiene ni el color del agua. Unas veces sangrienta, otras verde y espesa, parece un torrente de pus que escapa a raudales de la herida abierta en el seno gangrenado de la Tierra. Un foco tal de infección puede ser causa de todos los flagelos, el cólera y la fiebre. ¿Hasta cuándo inspiraremos el aliento y beberemos la podredumbre de ese gran cadáver tendido a espaldas de nuestra ciudad?"⁴¹⁶

En base a este tipo de descripciones, Brailovsky caracteriza el proceso secuencial de la "primera muerte del Riachuelo": envenenamiento de los peces ocasionada por los compuestos arsenicales (utilizados por las curtiembres) y por la sosa y la potasa cáustica (empleada por las jabonerías); muerte por asfixia de los peces ocasionada por la desaparición del oxígeno disuelto, consumido durante el proceso de descomposición bacteriana de los desechos orgánicos; cuando el nivel de oxígeno es muy bajo aparecen algas azules, que proliferan con tenores muy bajos de oxígeno. Su descomposición genera el exterminio de peces, crustáceos, bacterias aerobias y demás organismos

⁴¹⁵ Pérgola, Federico. "La epidemia de fiebre amarilla en Buenos Aires". *Revista Argentina de Salud Pública*, N° 18, año 5, pp. 48-49.

⁴¹⁶ La Nación, 15/02/1871, citado por Brailovsky, Antonio y Foguelman, Dina. Op. cit., p. 220.

preexistentes. Los seres vivos que reinan en un ambiente semejante son las bacterias anaerobias, que comienzan a producir metano y ácido sulfhídrico⁴¹⁷.

Impulsado por el odio unánime de la población a los saladeros, el 6 de septiembre de 1871, el Congreso de la Provincia de Buenos Aires prohíbe el faenado de los saladeros y graserías ubicados sobre en el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires y sobre el Río Barracas y sus inmediaciones⁴¹⁸.

Luego de esas medidas la biodiversidad del Riachuelo comienza un proceso de recuperación. Sin embargo, en poco tiempo, se vuelven a tolerar normas muy permisivas en materia ambiental, por ejemplo, la ley 430 que autoriza a Puiggari a introducir máquinas y elementos químicos para la desinfección de los saladeros de la Provincia de Buenos Aires⁴¹⁹. De esa forma, se produce la segunda muerte del Riachuelo, la cual perdura hasta nuestros días.

Esta secuencia de daño ambiental que llevó a la “muerte del Riachuelo” nos permite categorizarla como un caso de ecocidio, el cual es definido por Polly Higgins como:

“... la destrucción extensa, daño a, o pérdida de ecosistema(s) de un territorio dado, ya sea por mediación humana o por otras causas, a una grado tal que el disfrute pacífico por los habitantes de dicho territorio se vea severamente disminuido”⁴²⁰.

⁴¹⁷ Brailovsky, Antonio y Foguelman, Dina. Op. cit., pp. 222-223.

⁴¹⁸ Idem, p. 223.

⁴¹⁹ Idem, p. 224.

⁴²⁰ Resulta importante tener en cuenta que el ecocidio no es un crimen de intención. Es más bien consecuencia de los pasivos ambientales de actividades destructivas del ambiente. En ese sentido, creemos que resulta más apropiada para su aplicación legal la definición de Higgins que la de Broswimmer, quien define ecocidio como “conjunto de acciones realizadas con la intención de perturbar en todo o en parte un ecosistema humano”. Broswimmer, Franz. *Ecocide. A Short History of the Mass Extinction of Species*. Pluto Press, Londres, 2002, p. 109. Sin embargo, el mismo autor proporciona un concepto interesante de ecocidio analíticamente elaborado para describir los modos contemporáneos de destrucción ambiental y procesos de extinción antropogénica de especies: “El ecocidio comprende el uso de armas de destrucción masiva, nucleares, bacteriológicas o químicas; el intento de provocar desastres naturales, como erupciones volcánicas, terremotos o inundaciones; la utilización militar de desfoliantes; el uso de bombas para alterar la calidad de los suelos o aumentar el riesgo de enfermedades; el arrasamiento de bosques o terrenos de cultivo con fines militares; el intento de modificar la meteorología o el clima con fines hostiles; y finalmente la expulsión a gran escala, por la fuerza y de forma permanente, de seres humanos o animales de su lugar habitual de residencia para facilitar la consecución de objetivos militares o de otro tipo.” Idem.

Otro caso de ecocidio, en el nivel nacional, es el provocado por la empresa “La Forestal” en el bosque chaqueño al que nos hemos referido anteriormente.

Unos años más tarde se discute sobre si corresponde indemnizar a los saladeros. En 1887 varios saladeristas demandaron a la provincia de Buenos Aires, ante la CSJN, solicitando indemnización de los daños y perjuicios que les causó la suspensión de las faenas de los saladeros situados en el Riachuelo, ordenada por la Ley provincial del 6/9/1871421. El Fallo de la Corte denominado “Saladeristas de Barracas” constituye el origen del derecho ambiental nacional.

La Corte entendió que la provincia se había limitado a reglamentar esa industria por justificadas razones de salubridad; y que no cabía la alegación de derechos adquiridos puesto que los permisos (preexistentes) llevan la condición implícita de que la actividad que se ejerza no sea nociva a los intereses generales de la comunidad. Para la Corte, las restricciones y limitaciones impuestas no configuraban agravio del derecho de propiedad y del ejercicio de una industria lícita porque, según la Constitución, esos derechos están sujetos a las leyes que reglamenten su ejercicio y por ello desestimó el reclamo. En consecuencia, dictaminó que:

“Que los saladeristas de Barracas no pueden por lo tanto invocar ese permiso para alegar derechos adquiridos, no solo porque él se les concedió bajo la condición implícita de no ser nocivos a los intereses generales de la comunidad, sino porque ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública, y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad, y especialmente con el ejercicio de una profesión o de una industria.”⁴²²

La Corte deja establecida su doctrina respecto a los límites al otorgamiento de permisos para la actividad industrial, y su mantenimiento en relación con la salubridad pública. También se dispone por la Corte que no existen derechos absolutos en nuestra Constitución, sino que todos ellos están sujetos a la reglamentación del Estado.

⁴²¹ Fallo: Saladeristas. Podestá, Santiago y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ indemnización de daños y perjuicios" - CSJN - 14/05/1887.

⁴²² Considerando III.

Otro adelanto que brinda esta sentencia del siglo XIX es la razonabilidad en el ejercicio del poder de policía (art. 28 CN) ejercitado por la Provincia de Buenos Aires y probada para la Corte en el caso, con fundamento en informes técnicos acerca de los problemas que la actividad produce sobre la salud pública⁴²³.

A pesar de los avances que incorpora la Corte, los procesos de degradación ambiental de la Cuenca continúan agravándose. Desde mediados de la década de 1880 se incrementa significativamente el flujo de inmigrantes procedentes de Europa a Buenos Aires. Sobre la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires y poblaciones aledañas, el crecimiento de las industrias se encuentra en correlación con el aumento de los habitantes. Las nuevas industrias se instalan (hasta la década de 1950) sobre las áreas que ya contaban con tradición industrial, es decir, en las zonas dejadas por los saladeros⁴²⁴.

Durante la fase de industrialización por sustitución de importaciones (1930-1976), se produce un auge inusitado del sector industrial en el área de la CMR alentado por una política de autarquía económica. Ese proceso acelera en forma vertiginosa la urbanización e inexorablemente se ocupan todas las tierras posibles, incluyendo los terrenos bajos⁴²⁵.

Hacia mediados del s. XX Buenos Aires recibe un enorme flujo de inmigrantes, esta vez interna, lo cual genera una nueva forma de vivienda, la villa. El desarrollo barrial en el caso de las villas, al igual que el industrial, se dio sin la infraestructura apropiada, sin servicios públicos y, en muchos casos, en zonas bajas e inundables. Se trata de los barrios típicos de alto riesgo ambiental en la Cuenca baja⁴²⁶.

La instalación de miles de establecimientos industriales en el área de la CMR supone un nuevo contexto ecológico. Durante el s. XIX el problema de la contaminación tenía como causa el exceso de materia orgánica, que había

⁴²³ Esain, José A. "La justicia para el desarrollo sostenible: Jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina". *Informe Ambiental Anual, 2010*. FARN, Buenos Aires, 2010, p. 114.

⁴²⁴ Malpartida, Alejandro. Op. cit., p. 11.

⁴²⁵ Defensor del Pueblo de la Nación y Organizaciones Participantes. *Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Buenos Aires, 2003, pp. 26-29.

⁴²⁶ Malpartida, Alejandro. Op. cit., p. 12.

anulado los mecanismos de autodepuración del Riachuelo. En la etapa de desarrollo analizada, se crean efluentes que los mecanismos naturales no puede depurar: vertidos con presencia de sustancias químicas inorgánicas y, en particular, de metales pesados. De esa forma, la contaminación pasa de ser un problema cuantitativo a ser una cuestión cualitativa⁴²⁷.

Los imperativos del crecimiento fabril se imponían sobre las cuestiones socio-ambientales y sanitarias. Según el Informe Especial del Defensor del Pueblo Nacional y Organizaciones Participantes sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo, en 2003, existe en los documentos de esa época un reconocimiento explícito de la decisión política de no realizar ningún control de la contaminación, con el argumento que no frenar el desarrollo industrial⁴²⁸.

Debajo se puede observar la planta de Siam Di Tella, que es considerada un símbolo dentro de la industria nacional. Fundada en 1910 para fabricar maquinaria de panadería, a principios de la década de 1960 era la empresa metalmeccánica más importante de América Latina, con una producción integrada y diversificada. En 1972 fue nacionalizada y en 1986 fue desmembrada y vendida a varios grupos empresarios⁴²⁹. Finalmente, se reinauguró el 30 de abril de 2014.

⁴²⁷ DPN y OP. Informe de 2003, p. 29.

⁴²⁸ Idem, p. 29.

⁴²⁹ Rougier, Marcelo. "Tribulaciones de una gran empresa privada en la Argentina El (o) caso de SIAM, 1965–1975". *Realidad Económica*, N° 201, Buenos Aires 2004, p. 1.

Imagen 1: la planta de Siam Di Tella, un ícono de la industria nacional, durante el proceso de remodelación.



Fuente: el autor, tomada el 11/12/2013

6.4. Implementación del programa de saneamiento de recuperación del Riachuelo (1993-2006)

Como resultado de los diversos factores descriptos en el acápite anterior, la CMR se presenta como un escenario significativamente complejo y adverso para la gestión ambiental de la Cuenca tendiente al saneamiento hídrico y la rehabilitación urbana. Las dificultades se han visto acentuadas por: a) la fragmentación entre los diferentes niveles de gobierno, municipal, provincial y nacional, provocando la falta de coordinación intersectorial; b) la multiplicidad de competencias, que ha derivado en un “caos normativo”⁴³⁰ y c) la fragmentación de las decisiones y de su implementación⁴³¹.

El reconocimiento como objeto de política pública ambiental es reciente, se da en el primer lustro de la década de 1990. En esa década, la cuestión del

⁴³⁰ Defensor del Pueblo de la Nación (DPN). *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza – Riachuelo (2003/2005)*. Buenos Aires, Noviembre de 2005, p. 12.

⁴³¹ Se trata de una serie de fragmentaciones en la gobernanza del agua típicas de los países federales. Ver: Goldface-Irokalibe, I. J. “Gestión del Agua en países federales y semejantes a los federales: Perspectivas de Nigeria. *Actas de la Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales*, Zaragoza 9-11 de julio de 2008. Op. cit., pp. 337-363.

medio ambiente ya estaba instalada a nivel nacional y la cuestión ambiental es introducida en la CN de 1994.

El primer programa de recuperación y saneamiento de la CMR fue anunciado en enero de 1993⁴³², cuando la secretaria Ambiente, María Julia Alsogaray, anunció un plan para sanear la Cuenca en mil días.

En ese marco se implementó el primer programa de recuperación y saneamiento de la CMR con el respaldo de un crédito de 250 millones de dólares otorgado por el BID. Entre los años 1993 y 1996 funcionó el Comité ejecutivo Matanza-Riachuelo (CEMR) creado por el Decreto 1093/93, que era presidido por el Secretario General de la Presidencia y estaba integrado por: a) la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación (SRNyAM) (cuya función era realizar estudios, evaluaciones y monitoreo ambiental y tenía el poder de policía en materia de contaminación hídrica en el ámbito de la ex Obras Sanitarias de la Nación – Decreto 776/92 – que involucraba la ciudad de Buenos Aires y 17 partidos del Conurbano bonaerense, parte de los cuáles integran la CMR); b) la Secretaría de Obras Públicas de la Nación (a cargo de las obras hidráulicas); c) el CEAMSE (que debía intervenir en el tratamiento de residuos sólidos urbanos); d) la Municipalidad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; e) el Ministerio de Economía (encargado de la obtención de crédito para la gestión) y f) la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), (con la función de efectuar el control de la gestión). La estructura del Comité Ejecutivo era totalmente nacional, no incluía la participación de los municipios involucrados⁴³³.

En 1995 se da un nuevo impulso al programa de saneamiento de la CMR con la creación del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (CEMR), creado por el Decreto del PEN 482 de 20 de septiembre de 1995, en sustitución del Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo creado por el Decreto 1093/93 para aplicar el Plan de Gestión Ambiental (PGA). Se trata de un ente tripartito de carácter interjurisdiccional, integrado por la Nación (Secretaría de Recursos

⁴³² Merlinsky, Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit., p. 51; Nápoli, Andrés. "Una política de Estado para el Riachuelo". Op. cit., p. 192.

⁴³³ Herrero, Ana C.; Fernández, Leonardo. Op. Cit., p. 21.

Naturales y Desarrollo Sustentable), la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴³⁴.

Cabe aclarar que el CEMR no es una autoridad de cuenca ya que carece de toda facultad de regulatoria, poder de policía y organización institucional propia. Es una unidad creada dentro de un organismo nacional, con el fin de ejecutar un proyecto que cuenta con financiamiento del BID y contrapartida de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el segundo lustro de la década de 1990 y durante los primeros años de la década de 2000 se produjeron diversas modificaciones en la estructura de la administración centralizada. Entre 1998 y 1999 la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable de la Presidencia de la Nación tenía todas las funciones de política hídrica, poder de policía y obra hidráulica que le competen al gobierno nacional en el ámbito de la Cuenca. Estas funciones sólo requerían la coordinación con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, responsable de la parte de la Cuenca que está fuera del ámbito de aplicación de la ex OSN⁴³⁵.

En el mes de marzo de 2004, y a instancias de los requerimientos de la DPN, el CEMR informó que la Nación, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires habían logrado consensuar en octubre de 2003 un documento de trabajo o “borrador final” destinado a la creación del comité de cuenca inter-jurisdiccional. En abril de 2004 la Secretaría de Recursos Hídricos manifestó que se encontraba finalizando la redacción de un proyecto para la creación de un comité de cuenca inter-jurisdiccional. En julio de 2004 la Jefatura de Gabinete de Ministros remitió una copia de un Acta Acuerdo destinada a la constitución de un comité de cuenca conformado por las tres jurisdicciones a través de un tratado inter-jurisdiccional. En ese proyecto el comité se integraba con representantes de diversos organismos de las tres jurisdicciones (Secretaría de Provincias del Ministerio del Interior, Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable de la Nación, Secretaría de Obras Públicas de la Nación, Secretaría de Producción Turística y Desarrollo Sustentable de la CABA, Secretaría de Infraestructura y Planeamiento de la CABA, Secretaría de

⁴³⁴ DPN y OP. Informe Especial de la CMR 2003, p. 67.

⁴³⁵ Idem, p. 22.

Política ambiental de la Provincia de Buenos Aires y de la Subsecretaría de Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires). Sin embargo, este proyecto, a diferencia del que había sido elaborado anteriormente por el CEMR no incluía a representantes de los municipios en el organismo de cuenca. Es importante resaltar que sendos borradores de acta acuerdo son coincidentes en establecer que el organismo de cuenca sería creado a través de un acuerdo vinculante entre las jurisdicciones⁴³⁶.

El fracaso del programa se debe a la sub-ejecución del préstamo del BID y de los diversos programas, la dificultad para ajustar temporalmente las metas a su cumplimiento y, especialmente, porque no se lograron resultados en la coordinación de políticas entre las diferentes jurisdicciones de la Cuenca. Una de las principales causas de ese fracaso fue el déficit del CEMR en el cumplimiento del rol para el que fue creado por incapacidad operativa, funcional, técnica.

La ejecución del préstamo BID fue muy baja. Los fondos directos aportados por el BID al 31/12/2004, de los 250 millones de dólares originales solo se ejecutaron 7.762.790⁴³⁷. Además, la suma asignada de fondos del presupuesto nacional también fue exigua ya que el total registrado en concepto de contrapartida fue de 45.312.675,89 dólares⁴³⁸. Ese dinero fue destinado (hasta marzo de 2000), respecto de los datos sobre la inversión del CEMR, en su mayor parte a actividades de consultoría (57%), a actividades de recolección de residuos en las márgenes y espejo de agua (20%) mientras que sólo se destinó el 17% a la ejecución de proyectos y el 5,32% a obras concretas de saneamiento. Lo mismo ocurrió con el saneamiento de basurales, se destinó el 64% en concepto de consultoría⁴³⁹.

A su vez, el análisis del presupuesto del crédito indica que se dejó de lado la inversión en obras de saneamiento y control de la contaminación a favor de

⁴³⁶ Defensoría del Pueblo de la Nación. *Informe Especial de Seguimiento*. 2005, pp. 19-26.

⁴³⁷ AGN. *Informe de Auditoría*. Buenos Aires, 2006, p. 28.

⁴³⁸ Idem.

⁴³⁹ Defensor del Pueblo de la Nación. *Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Buenos Aires, 2003, pp. 216-217.

las obras de drenaje y control de las inundaciones. Es decir, se ha entendido el proyecto de saneamiento solo el lado del control hidráulico⁴⁴⁰.

En 2002, con la aceleración de la crisis económica y la elevación drástica de las tasas de desempleo, el BID revisó el programa y permitió la reasignación de 150 millones de dólares al financiamiento de programas sociales. En 2004, superado el peor momento de la crisis financiera, el gobierno nacional comenzó un proceso de renegociación del crédito que culminó en 2005, con el establecimiento de un plan de obras para el período de 2005-2006 que fue parcialmente utilizado en obras de saneamiento cloacal en el partido de La Matanza y obras de control de inundaciones en el partido de Lomas de Zamora. En la actualidad, el crédito sigue vigente y ha sido reasignado al Plan Integral de Saneamiento de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo⁴⁴¹.

Lo que interesa destacar especialmente en este proceso incipiente iniciado en 1993 es el carácter centralizado de esa gestión ambiental, en el cual el Comité Ejecutor no era autoridad de cuenca debido a que: a) no se le delegaron funciones de ningún tipo (no habilitaba, no sancionaba, no certificaba); b) no tenía poder de policía en materia de contaminación industrial, de saneamiento ni de residuos sólidos urbanos; c) no era autoridad de aplicación en materia de radicación industrial ni ordenamiento del territorio; d) no tenía ninguna injerencia en la regulación del curso de agua y, además, e) los recursos humanos con que contaba, en su mayoría eran contratados con alta rotación⁴⁴².

Esa situación se modifica el 15 de noviembre de 2006 con la sanción del Congreso de la Nación de la Ley 26168 que, en respuesta a la intervención de la CSJN, crea la ACUMAR como un ente de derecho público inter-jurisdiccional, en el ámbito de la SAYDS, con la adhesión de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en acuerdo a la invitación del art. 14 de la citada ley⁴⁴³.

⁴⁴⁰ Idem, p. 217.

⁴⁴¹ Merlinsky, Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit. p. 68.

⁴⁴² Herrero, Ana C.; Fernández, Leonardo, op. Cit., pp. 22-23.

⁴⁴³ La CABA prestó su adhesión a través de la Ley 2217/06 mientras que la Provincia de Buenos Aires lo hizo a través de la Ley 13642/06.

La creación de institucionalidad ambiental que comienza con la intervención de la CSJN el 20 de junio de 2006, a diferencia de la anterior es que se trata de un proceso que vino de abajo hacia arriba, que tuvo como un precedente importante el trabajo de cooperación previo desde 2002, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación. A continuación trataremos sobre la institucionalización de la gestión ambiental en la CMR indagando sobre la incidencia de la participación ciudadana.

7. Precedentes de participación ciudadana en el conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo

“Rodeada por uno de los polos petroquímicos más grandes del país, por un río altamente contaminado que arrastra los desechos tóxicos de curtiembres y otras muchas industrias, por un incinerador de residuos peligrosos y por un relleno sanitario carente de control estatal, el suelo, el aire y los cursos de agua de Villa Inflamable están altamente contaminados con plomo, cromo, benceno y otros químicos. Así lo están también, como no podía ser de otra forma, sus enfermos y frágiles habitantes (...) La historia de Inflamable también habla de una silenciosa habituación a la contaminación y de una casi completa ausencia de acción colectiva contra la amenaza tóxica.”

Javier Auyero y Débora Swistum⁴⁴⁴

7.1. Características generales

Para comprender la participación ciudadana en el conflicto ocasionado por la contaminación de la CMR es preciso, en primer lugar, tener en cuenta las distintas escalas de la acción colectiva. Algunas organizaciones de la sociedad civil (OSC) tienen una visión macro de diversas variables del problema ambiental en la Cuenca. Otras tienen una demanda más localizada, como es el caso de agrupaciones de vecinos autoconvocados.

Las organizaciones locales pueden clasificarse según el origen de su constitución en antiguas y recientes. En el primer grupo, se trata de agrupaciones vinculadas al fomentismo, por ejemplo, la Junta Vecinal de Don Bosco y la Sociedad de Fomento de Don Bosco. Entre inicios y mediados de la década de 1990, estas organizaciones empiezan a utilizar mecanismos no institucionalizados de participación ante los obstáculos a la participación ciudadana, la ausencia de respuestas y acciones de las autoridades frente a sus reclamos. Si bien estas organizaciones, en su origen, no tenían fines explícitamente ambientales, a partir de la visibilidad pública e incorporación a la

⁴⁴⁴ Auyero, Javier y Swistun, Débora. *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 2008, p. 21.

agenda pública de la cuestión ambiental, interiorizan los temas ambientales y los introducen en sus propias agendas⁴⁴⁵.

También es importante distinguir las diferentes metas y afinidades temáticas entre las OSC con intervención en el conflicto. Mientras que algunas tienen una perspectiva de tipo ecológica como Greenpeace, otras se focalizan más en temas institucionales como la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Algunas OSC no son ambientalistas pero han tomado participación de la problemática preocupados por la garantizar y promover los derechos sociales, como las cuestiones de vivienda o de los servicios de agua y saneamiento como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Cabe distinguir, asimismo, organizaciones que tuvieron una participación fuerte y sostenida en el tiempo, de otras que cuya participación ha sido episódica.

Desde una perspectiva temporal es importante tener en cuenta las distintas fases por las que atravesó el conflicto: sus precedentes; las acciones coordinadas del Defensor del Pueblo de la Nación (DPN) con OSC a principios de la década de 2000 y las distintas etapas del proceso judicial. En ese proceso, algunas OSC cuya acción era de tipo localizada han ampliado la escala de la acción enmarcando sus reclamos en el contexto más general de la Cuenca. Por ejemplo, la Comisión de Vecinos de Villa Inflamable, en principio reclamaba por cuestiones predominantemente habitacionales y, posteriormente, enmarcan sus reclamos en términos regionales.

Esa heterogeneidad de perspectivas, objetivos y niveles de organización ha constituido un factor sinérgico porque ha permitido generar consenso y colaboración en aras de alcanzar metas comunes, al mismo tiempo que favoreció la perspectiva multidimensional en los debates públicos. Sin embargo, no es posible entender ese proceso sin considerar la interacción entre acción colectiva y las instituciones.

En ese sentido distinguimos una serie de etapas. La primera de ellas abarca desde la década de 1995, en que se da un gran impulso al tema problema del saneamiento de la CMR con la creación del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza

⁴⁴⁵ Merlinsky, Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit., pp. 196-197.

Riachuelo (CEMR), hasta fines de 2002. En la década de 1990 las cuestiones ambientales cobran mayor visibilidad en la agenda pública. En el nivel nacional se introduce el paradigma ambiental en la CN reformada en 1994, en el art. 41, mientras que en el nivel regional se había dado el famoso anuncio del Gobierno Nacional de limpiar el Riachuelo en 1000 días. El fracaso de ese programa, al que nos hemos referido anteriormente, se hacía cada vez más evidente con el correr de los años.

A fines del 2002 ante denuncias de grave contaminación de los vecinos del área del Riachuelo, funcionarios de la DPN plantean la necesidad de abordarlas desde un enfoque más holístico e integrador, se abre de esta forma una nueva etapa caracterizada por la regionalización del conflicto. Según Javier García Espil, Coordinador del equipo Matanza-Riachuelo del Área de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Defensoría del Pueblo de la Nación:

“...la DP tenía un conjunto de actuaciones individuales en el cual se trataban algunos de los temas que después quedaron involucrados en el Fallo, es decir, había actuaciones por industrias puntuales, vecinos de determinada industria que la denunciaban o que hablaban de la falta de controles o de los impactos, había reclamos por basurales, había reclamos por temas de vivienda, por falta de acceso a servicios de agua y cloacas. Es decir, los componentes que después estuvieron en el Fallo pero dispersos y un poco lo que se notaba, es la carencia de una evaluación, de un examen que los articulara, que pudiera ir desde el síntoma hasta el trazo más profundo que es la causa estructural que hacía que surjan esos conflictos. Ese abordaje así más general, integral se dio en el marco de una actuación que empezó la AVLB”⁴⁴⁶.

La forma de abordar el conflicto por parte del DPN lo transforma en un promotor y coordinador institucional entre distintas jurisdicciones. Posteriormente, con la intervención de la CSJN en la causa Mendoza, el 20 de junio de 2006, la cuestión del Riachuelo se inserta a la agenda nacional y es

⁴⁴⁶ Javier García Espil. Entrevista realizada el 28 de agosto de 2014 en la sede central de la Defensoría del Pueblo de la Nación, Ciudad de Buenos Aires. Entrevistador y transcriptor: Mariano Ferro. García Espil alude a la actuación 9924/02 caratulada “Asociación de Vecinos de La Boca sobre contaminación en el Río Matanza-Riachuelo.

objeto de política pública ambiental. Comienza un proceso que sigue abierto y en curso mientras esto se escribe.

7.2. Marco normativo

Un breve repaso por el marco normativo de los mecanismos de participación permite dar cuenta de la existencia de un conjunto de normas de avanzada aplicables al área de la CMR.

El art. 19 de la LGA 25675 dispone, siguiendo los postulados del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992:

“...el derecho de toda persona a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general...”⁴⁴⁷.

El art. 20 establece a la audiencia pública como uno de los mecanismos de participación ciudadana y deja abierta la posibilidad de establecer otro tipo de procedimientos que se adaptan a cada situación particular, en los casos en que se generen efectos significativos para el ambiente. El art. 21 establece de manera específica que constituye un deber de las autoridades garantizar la participación en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de ordenamiento ambiental del territorio, particularmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados. A su vez, en su art. 2 inc. C establece que la política ambiental nacional debe “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”⁴⁴⁸.

Asimismo, el Decreto 1172/03 mencionado anteriormente, relativo al Acceso a la Información Pública en el ámbito del PEN, establece un conjunto de instrumentos de participación ciudadana: a) contempla en su Anexo V el Reglamento General para la Elaboración en Participativa de Normas en sus distintas etapas: inicio del procedimiento; solicitud de persona interesada; contenido del acto de apertura; publicación; expedientes; registro de opiniones y propuestas; plazo para las presentaciones; comentarios informales;

⁴⁴⁷ LGA 25675, BO: 28/11/2002.

⁴⁴⁸ Idem.

convocatoria a estudios y consultas; consideración de las presentaciones; redacción de la norma y publicación de la misma; b) las audiencias públicas; c) la gestión de intereses; y d) las reuniones abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos⁴⁴⁹.

Respecto de la Ciudad de Buenos Aires, el art. 1 de su Constitución “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”. Se le añade que se prevé la utilización de mecanismos de democracia directa: el art. 67 establece el derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos y el art. 63 dispone que “las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal” la cual

“... es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.”⁴⁵⁰

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires el Decreto 2549/04 propicia en su art. 4 inc. “e” la

“regulación de los procedimientos de audiencias públicas, documentos de consulta y elaboración participada de normas, entre otros, para que junto a la garantía de acceso a documentos administrativos se amplíen los mecanismos de participación ciudadana”⁴⁵¹

y dispone en su inc. “j”:

“promover y coordinar la participación e intercambio con universidades, centros de estudio, instituciones intermedias, asociaciones y fundaciones relacionadas con la materia, pudiendo celebrar convenios a dichos efectos”⁴⁵².

⁴⁴⁹ Decreto 1172/03, Buenos Aires., 3/12/2003.

⁴⁵⁰ Constitución de la CABA.

⁴⁵¹ Decreto 2549/05, BO: 10/11/05

⁴⁵² Idem.

En conclusión, el repaso de la normativa permite reconocer la existencia de un amplio marco legislativo de derecho a la participación ciudadana en materia ambiental. Sin embargo, no se ha logrado garantizar el ejercicio efectivo del derecho a participar debido a su deficiente institucionalización, especialmente en los niveles de decisión y control de gestión⁴⁵³, por la falta de una gestión eficaz por parte de las autoridades, y por graves carencias en aspectos que constituyen condiciones necesarias para la participación como brindar información pública en términos veraces ante reiterados pedidos⁴⁵⁴. Otro de los factores que obstaculizan el ejercicio de las acciones ciudadanas es la clara ausencia de política pública ambiental.

Se añade a ello la falta de eficacia del derecho ambiental, que hemos referido anteriormente, y que afecta al derecho a la participación ciudadana en materia ambiental. En efecto, una investigación cualitativa basada en entrevistas a testigos clave (jueces, agentes de la administración pública, legisladores) muestra una consideración baja del acceso a la justicia y la información ambiental. Conspiran contra ello el secretismo como pauta cultural propia de los organismos estatales y el uso de la información como recurso para incrementar el capital cultural y de poder. Una de las causas de la escasa disponibilidad de información es la pobre articulación entre las diferentes jurisdicciones, lo cual tendría efectos negativos sobre el acceso a la justicia. También explicaría la escasísima cifra de juicios ambientales en relación con otros tipos de causas judiciales y casi todas ellas se canalizan a través de la acción de amparo y las relacionadas con las multas aplicadas en razón de faltas o contravenciones administrativas⁴⁵⁵.

7.3. Antecedentes en la Cuenca Matanza-Riachuelo

Como antecedentes en la Cuenca Matanza-Riachuelo cabe tener en cuenta que el Plan de Gestión Ambiental (PGA) para la primera etapa de financiación del BID (1998-2003) destinaba el 1,5% del total del préstamo

⁴⁵³ Defensor del Pueblo de la Nación. *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza – Riachuelo (2003/2005)*, p. 89.

⁴⁵⁴ *Idem*, pp. 89-90.

⁴⁵⁵ Capaldo, Griselda. "Gobernabilidad Ambiental y Eficacia del Derecho: dos magnitudes del desarrollo sustentable". *Op. cit.*, pp. 29-30.

(\$2.875.000) con el objetivo de “Desarrollar una cultura ambiental en la comunidad de la Cuenca” y cuyas acciones planificadas eran la “Difusión del PGA, Emprendimientos de Desarrollo Comunitario Ambiental”⁴⁵⁶.

En 2005 el CEMR elaboró un Proyecto de Difusión y Educación Ambiental el cual consistía en la preparación de “materiales de difusión y una posterior capacitación dirigida a docentes, representantes de ONG, y funcionarios de municipios de la cuenca vinculados al tema ambiental”. Sin embargo, la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) informó que, al mes de mayo de 2005, “no se ha llegado a definir estos mecanismos”⁴⁵⁷.

7.4. Acciones ciudadanas en materia ambiental en Dock Sud

“Y esa noche de invierno había logrado congregarse a toda la familia en torno a la mesa... De pronto temblaron las puertas, ventanas y oídos. Quedamos ciegos y hubo vidrios rotos. Nos envolvió una ola sofocante. La explosión y el relámpago en el cielo fueron simultáneos con el apagón de la luz. En cada casa se inició el desfile hacia la calle para ver a qué se debía el estridente acontecimiento... Las llamas de cien metros de altura teñían el cielo y las nubes se incendiaban, se veían por el lado de La Saladita...”

Testimonio de Oscar Felix Orquigil sobre la explosión del buque tanque Perito Moreno en 1984⁴⁵⁸.

La problemática socio-ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud, como es bien conocida, es una de las más complejas de la CMR. Sin embargo, para abordar la temática de la acción ciudadana en materia ambiental, cabe tener en cuenta que la cuestión ambiental, en las representaciones sociales de la comunidad ha adquirido relevancia recién en las últimas dos décadas.

⁴⁵⁶ Defensor del Pueblo de la Nación. Informe 2003, p. 235.

⁴⁵⁷ Defensor del Pueblo de la Nación. *Informe de seguimiento 2003-2005*, pp. 89-90.

⁴⁵⁸ Orquigil, Oscar Felix. *Dock Mon Amour*. Artes Gráficas FAIJA Hnos., Avellaneda, 1989, pp. 111-112.

Los habitantes urbanos tienen una representación social del agua, del ambiente en general y su contaminación, que es un producto complejo de sus experiencias personales y comunitarias. Recoge percepciones repetidas a lo largo del tiempo; se compone de informaciones más o menos completas, veraces o inexactas; de actitudes y emociones; elementos que se fueron amalgamando y acumulando históricamente en un determinado contexto geográfico⁴⁵⁹. En ese sentido, resulta preciso considerar brevemente el marco histórico y geográfico.

Dock Sud es una localidad del Partido de Avellaneda. En el pueblo se ha desarrollado una importante área industrial desde 1910. En 1914 se instaló el primer depósito de petróleo. Simultáneamente se desarrolla la producción hortícola, la cual va a ser paulatinamente desplazada por la expansión de las industrias. En la década de 1930 se consolida el conglomerado industrial con la instalación de la primera refinería en 1931: Diadema Argentina, perteneciente al grupo Shell. La demanda del empleo industrial atrajo a numerosos moradores hacia las cercanías de las empresas. Sin embargo, durante la década de 1970, la automatización de los procesos industriales generó una caída de la demanda laboral o incluso expulsión de mano de obra.

Durante la década de 1990 se da un incremento de actividades de alto riesgo ambiental con la instalación de establecimientos clasificados de “tercera categoría” (los de mayor complejidad ambiental): dos refinerías de petróleo; tres plantas de almacenaje de petróleo; cuatro plantas de recepción y almacenaje de productos químicos, una fábrica de productos químicos; una incineradora de residuos peligrosos; una central termoeléctrica y una terminal portuaria de contenedores.

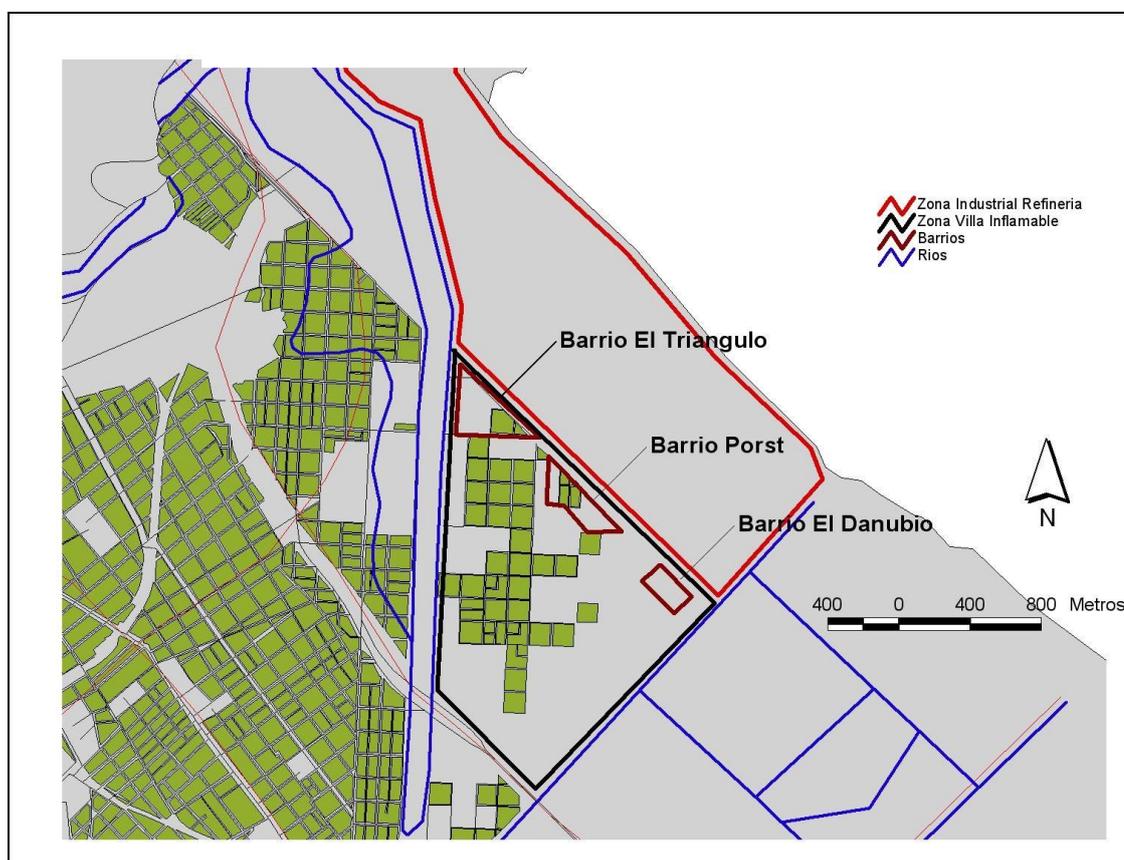
La expansión del Polo Petroquímico y el puerto modificó los antiguos espacios verdes: cierre de las granjas hortícolas; contaminación del agua, la tierra y el suelo, generando fuertes implicancias en la calidad de vida de los habitantes a través de la conformación de un paisaje con alto grado de contaminación.

Sobre el límite sudeste de la ciudad de Buenos Aires, adyacente al Polo

⁴⁵⁹ Biagi, Marta C. “La Representación social del agua en las Culturas Urbanas de la Argentina”. Op. Cit., p. 149.

Petroquímico y Puerto Dock Sud, se encuentra una zona residencial carenciada llamada Villa Inflamable. Las áreas más afectadas son el barrio Porst, El Danubio, El Triángulo y la villa adyacente al polo petroquímico Dock Sud. Estos barrios muestran débiles divisiones internas atravesadas por lagunas y bañados que, en su conjunto están fuertemente delimitados por el entorno fabril del Polo Petroquímico; se encuentran rodeados por un río altamente contaminado que arrastra los desechos tóxicos de curtiembres y otras muchas industrias; por un incinerador de residuos peligrosos y por un relleno sanitario carente de control estatal.

Mapa 4. Ubicación geográfica de la zona industrial, cursos de agua y barrios en grave riesgo ambiental



Fuente: Ursino, Sandra. *Representaciones sociales y espaciales de los habitantes de Dock Sud ante el impacto ambiental y territorial del polo industrial-portuario* (En línea). Trabajo presentado en XI Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía, 12 y 13 de noviembre de 2009, La Plata, Argentina. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.841/ev.841.pdf

Asimismo, la problemática ambiental de Dock Sud se caracteriza,

principalmente, por una elevada contaminación atmosférica y por los depósitos de sustancias peligrosas que implican un grave riesgo de accidentes ambientales de alta peligrosidad para la población.

En términos generales, esta área que concentra la problemática ambiental más compleja de la Cuenca, también posee un mayor nivel de movilización local y demandas sociales respecto de la cuestión ambiental que el resto de la cuenca.

Esas demandas se han ido construyendo a través de los años por determinados sucesos medioambientales con repercusión a nivel social. La comunidad, o ciertos barrios y grupos sociales, se ven afectados por ellos, generándose diferentes tipos de percepciones de los problemas percibidos como peligrosos para comunidad. Por ejemplo, la explosión e incendio del Buque Tanque Perito Moreno en 1984 impactó sensiblemente en la comunidad de Dock Sud.

Otro acontecimiento que despertó cuestionamientos sobre la seguridad ambiental fue la denominada “Tragedia de Avellaneda” en la que murieron siete personas por intoxicación. En 1993 el vuelco de residuos tóxicos en la red cloacal provocó la muerte de cuatro personas que se hallaban en su domicilio en la ciudad de Avellaneda, y de otras tres, pertenecientes a una empresa de emergencias médicas que acudió a socorrerlas. El ácido sulfúrico arrojado a la cloaca en un lugar se combinó fatalmente con el cianuro volcado desde otro punto de la ciudad, produciendo gas cianhídrico que entró por las rejillas e inodoros de una casa de la zona más residencial de Avellaneda, provocando allí la muerte de sus integrantes⁴⁶⁰.

La noticia del destino de la planta de Coque de Shell en 1993 generó una serie de acciones por parte de organizaciones locales preocupadas por el impacto ambiental de la planta. Los vecinos emprendieron acciones de protesta como bicicleteadas y charlas informativas en los colegios logrando la clausura transitoria de la planta, dictada por el juez Llermanos. Pero el gobierno

⁴⁶⁰ La Nación. Tragedia de Avellaneda: tres años sin culpables. 29/09/1996, [en línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/173169-tragedia-de-avellaneda-tres-anos-sin-culpables>; El Clarín. A tres años de la muerte de 7 personas por un escape de gas tóxico no hay culpables. 28/09/1996, [en línea], disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/96/09/28/E-04401d.htm>

provincial de Eduardo Duhalde autorizó su apertura con la condición de que la petrolera cancelara una deuda de 2,5 millones de dólares, que incluía la compra de la calle Tornquist. El convenio fue aprobado por el Concejo Deliberante el 12 de agosto de 1994, cuando el 80% de la planta estaba construida. Al mismo tiempo que Shell iniciaba los trámites, la gobernación bonaerense recibió un aporte de 750 mil dólares de la Trade Development Agency, dependiente de la Secretaría de Comercio de Estados Unidos, para realizar un estudio de factibilidad de depuración de Dock Sud⁴⁶¹.

En marzo del año 2000 hubo varias denuncias por olores nauseabundos en varios barrios de la Ciudad Buenos Aires, lo que motivo a la intervención de la Justicia a clausurar de forma preventiva una usina del Polo Petroquímico de Dock Sud. Meses más tarde se dieron otros casos de olores desagradables.

En octubre de 2001, durante tres semanas consecutivas, una serie de incidentes asociados a malos olores afectan a varias escuelas de Dock Sud; muchos docentes y alumnos padecen mareos, irritación en los ojos y las vías respiratorias, lo que generó la evacuación de muchos colegios. Se genera, una demanda social por el esclarecimiento de los hechos y el control sobre las fuentes de contaminación por parte de las autoridades. En esta ocasión se suman al reclamo organizaciones ambientalistas y vecinales que venían trabajando en los problemas de contaminación del área. En noviembre de 2001, padres de alumnos, maestros, y vecinos se movilizan en una protesta masiva, que incluye cortes de calle y del acceso al Polo Petroquímico⁴⁶².

Hacia fines de 2002, la Asociación de Vecinos de La Boca (AVLB) hace una presentación ante la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN)⁴⁶³ con motivo de graves problemas de contaminación e inundación que padecen los vecinos residentes en el área lindera a la CMR, y denuncia la falta de acciones políticas de las autoridades competentes. Poco tiempo después, la Defensoría recibe otra presentación realizada por María del Carmen Brite, residente de la

⁴⁶¹ Larratoca, Martín y Montero, Hugo. "Vivir al borde de la explosión". *Cono Sur*, Nº 22, abril 2001, pp. 14-15.

⁴⁶² Ryan, Daniel. *Ciudadanía y Control de Gobierno en la Cuenca Matanza Riachuelo. Informe de Investigación*. Center for Latin American Social Policy Teresa Lozano Institute of Latin American Studies University of Texas at Austin. Septiembre, 2004, pp. 13-14.

⁴⁶³ DPN. Actuación 9924/02, caratulada "Asociación de Vecinos de La Boca, sobre contaminación en el Río Matanza Riachuelo".

Villa Inflamable, que manifiesta estar “atada de pies y manos”⁴⁶⁴ para hacer frente a los problemas de salud de su familia. Denuncia que tres de sus hijos sufren graves problemas de salud derivado del alto grado de contaminación procedente del Polo Petroquímico Dock Sud. Estas denuncias se suman a otras presentaciones realizadas por ciudadanos en forma individual o de organizaciones ante la DPN en relación con problemas puntuales respecto a los problemas socio-ambientales de la Cuenca.

En este período (desde la década de 1990 hasta 2002), las características de la participación ciudadana en materia ambiental en el Dock Sud, si bien tienen una mayor intensidad y frecuencia, son similares a las del resto de la Cuenca. En primer lugar, y en comparación con otros conflictos ambientales del país (por ejemplo, el conflicto por la instalación de pasteras en Gualeguaychú; Movimiento “No a la Mina” del Oro en Esquel) no ha surgido un gran movimiento ambiental que exprese visibilidad pública. En segundo lugar, tanto la intensidad de los reclamos socio-ambientales y el nivel de compromiso de los actores sociales varían significativamente.

Por un lado, como explica Daniel Ryan, un tipo de acciones ciudadanas emergen y se desarrollan en un contexto de emergencia (por ejemplo, inundaciones, ascenso generalizado de las napas; eventos de grave contaminación). Se trata de una participación de tipo episódica e involucra a un amplio espectro de grupos y organizaciones sociales que no tienen como finalidad el logro de metas socio-ambientales (por ejemplo, sociedades de fomento; centros de promoción comunitaria; grupos piqueteros). Por otro lado, también hay un tipo de demandas y acciones ciudadanas que trasciende la mera situación de emergencia y desarrollan una acción en el territorio sostenida en el tiempo (por ejemplo, Ambiente Sur en Avellaneda, el Foro Hídrico en Lomas de Zamora; Sociedad de Fomento de Dock Sud; Asociación de Vecinos de la Boca). Se trata de organizaciones locales cuyas acciones tienen un fuerte anclaje territorial⁴⁶⁵.

En tercer lugar, las acciones ciudadanas en la Cuenca tienden a ser

⁴⁶⁴ DPN. Actuación 1292, caratulada “Brite, María del Carmen, sobre solicitud de intervención ante la contaminación ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud”.

⁴⁶⁵ Idem, p. 16.

sumamente focalizadas en términos territoriales y evidencian bajos niveles de articulación entre sí. La fragmentación de la participación ciudadana se presenta como reflejo de la fragmentación de la gestión de la Cuenca. Las demandas sociales suelen estar dirigidas a las autoridades municipales, provinciales o nacionales, a pesar de las características de interjurisdiccionalidad de la Cuenca⁴⁶⁶.

Con la intervención de la DPN en primer lugar, y luego con la declaración de competencia de la CSJN en la causa Mendoza, las acciones de participación y control ciudadano en la Cuenca se da un incremento en la escala de la acción ya que los problemas socio-ambientales son abordados en términos regionales.

A continuación trataremos una serie de las características centrales de ese proceso y sus actores.

7.5. La Fundación Ciudad

En esta primera etapa, distintos movimientos sociales y ONGS habían denunciado públicamente la gravedad de los niveles de contaminación y degradación socio-ambiental que afectaban a la Cuenca, así como los incumplimientos y falencias de los diversos organismos de gobierno en su gestión.

Una de las organizaciones ciudadanas que ha tenido una participación destacada fue la Fundación Ciudad. Esa fundación se constituyó en 1995 con el propósito de “contribuir a la preservación y el desarrollo de la calidad de vida urbana en nuestro país”⁴⁶⁷. Con la finalidad de instalar los problemas urbanos en la agenda pública, la Fundación Ciudad ha promovido la participación ciudadana a través de la organización de foros participativos. Desde 1995 hasta 1998 se desarrollaron tres Foros denominados “Ciudad y Río” en los que, entre los temas tratados, estaba la preocupación por los problemas socio-

⁴⁶⁶ Idem, pp. 17-19.

⁴⁶⁷ Fundación Ciudad. *Desarrollo Sostenible de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Propuestas Consensuadas 2002-2003*. Foros Participativos para Buenos Aires Sustentable, Buenos Aires, 2004, p. 2.

ambientales en el área del Riachuelo⁴⁶⁸. Entre 1998 y 2003 llevó adelante un Programa Foros Participativos Para Buenos Aires Sustentable. En el marco de ese programa se desarrollaron seis foros. El último de ellos (entre 2002 y 2003) fue el Foro "Desarrollo Sostenible de La Cuenca Matanza - Riachuelo". En ese marco, se desarrollaron una serie de foros temáticos. Se contó con la colaboración del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR) y la Universidad Nacional de Lanús y fue presentado en la Facultad de Derecho de la UBA un video en el que expertos, empresarios, ONGS y vecinos de la Cuenca dieron testimonio acerca de la degradación de la calidad de vida por la contaminación, las inundaciones, enfermedades.

Tanto los municipios representados como OSC y vecinos que participaron del foro manifestaron la necesidad de que todas las partes involucradas tengan voz y voto en el control y las obras asociadas a la Cuenca. Se mencionó como ejemplo de falta de consulta previa el entubamiento del Arroyo Cildañez⁴⁶⁹.

Las conclusiones de éste Foro se presentaron el lunes 16 de diciembre de 2002, en la Universidad de Lanús. Entre abril y octubre de 2003 se realizaron los foros sobre la Cuenca Baja; la Cuenca Media y la Cuenca Alta. En los foros se analizaron Opciones de Desarrollo y Opciones de Planificación. Entre las primeras se deliberó sobre una gran cantidad de opciones: saneamiento del Río; control hídrico; producción y trabajo; conectividad y transporte; recreación y turismo. Para el tema Planificación y Transporte se deliberó sobre: Coordinación de Cuenca; Comité de Cuenca; Autoridad Ambiental Metropolitana; Región Metropolitana⁴⁷⁰.

En los cuatro foros, asimismo los participantes lograron consenso respecto a diversas propuestas de abordaje a los problemas de la Cuenca. La que logró mayor adhesión fue *Guardianes de los Arroyos* presentado por el grupo de estudio *Metrópolis al Sur*. Los participantes expresaron su demanda de inclusión social expresado en el subtítulo "No a la marginalidad de las márgenes".

⁴⁶⁸ Para más información al respecto consultar: http://www.fundacionciudad.org.ar/foros_realizados.htm#MR2002.

⁴⁶⁹ La Nación. *Foro para el Desarrollo Sostenible del Riachuelo*. Sábado 2 de noviembre de 2002.

⁴⁷⁰ Fundación Ciudad. *Foro Desarrollo Sostenible de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Guía de trabajo*. Buenos Aires, 2002, pp. 63-72.

Con la finalidad de implementar el Programa **Guardianes del Riachuelo** la Fundación Ciudad celebró dos convenios: Convenio de Cooperación y Asesoramiento con el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, en marzo de 2005, y un convenio específico en septiembre del mismo año con el Ministerio de Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires. El objetivo de ese programa es “mejorar las condiciones ambientales, sanitarias y paisajísticas de la ribera del Riachuelo, mediante la capacitación de líderes comunitarios y la construcción y consolidación de redes locales”⁴⁷¹.

En el año 2006, comenzó un diagnóstico participativo con la implementación de un plan piloto de recuperación de márgenes del Riachuelo en áreas no urbanizadas que carecen de servicios de recolección diaria de residuos urbanos. Se implementó un primer programa de recolección puerta a puerta con vecinos y organizaciones de la Villa 21-24 de Barracas.

Entre los temas recurrentes surgieron los residuos, la limpieza del lugar y los problemas sanitarios. Gran parte de los vecinos reconoció que arrojan sus bolsas de residuos directamente al Riachuelo, por tratarse de la opción más simple y más económica. Otros las queman, las entierran, o pagan a alguien para que las disponga en otra parte⁴⁷².

Desde agosto 2006 hasta fines de diciembre de 2007, se ha recolectado un total de más de 5.000.000 de bolsas de tamaño domiciliario. Estas acciones se sustentan en la idea de que las acciones individuales pueden ser el germen de cambios que dinamicen de manera sinérgica la solución de un problema de escala general. En este sentido, se trata de un programa sustentado en las responsabilidades ambientales de los habitantes de la Cuenca.

El 27 de marzo de 2007, la Fundación Ciudad firmó con el Ministerio de Medio Ambiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires una extensión del convenio específico Guardianes del Riachuelo por seis meses.

En mayo de 2007, con el fin de dar continuidad al programa y buscar nuevas actividades productivas, los Guardianes conformaron una cooperativa de trabajo: EcoGuardianes21.

⁴⁷¹ Fundación Ciudad. *Programa Guardianes del Riachuelo*. [En línea], disponible en: http://www.fundacionciudad.org.ar/guardianes_del_riachuelo.htm#Prog

⁴⁷² Idem.

Con la judicialización del conflicto por el saneamiento del Riachuelo la Fundación Ciudad solicitó a la CSJN su incorporación a la Causa Mendoza en condición de tercero interesado. La Corte rechazó el pedido basado en el estatuto. Sin embargo, la Fundación siguió teniendo activa participación en la cuestión hasta la actualidad e integra el Espacio Matanza Riachuelo (EMR).

7.6. Fundación Greenpeace Argentina

Greenpeace llevó a cabo una serie de acciones enérgicas de denuncia de contaminación y críticas al plan de saneamiento gestionado por la Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable que cobraron visibilidad mediática. Mencionaremos algunas de las más significativas. En 1997 lanzó una línea telefónica para que la gente realice denuncias sobre los desechos contaminantes arrojados por las empresas cercanas a la Cuenca. La iniciativa tenía como propósito la recopilación de información para difundirla públicamente⁴⁷³.

En 1998, Greenpeace realizó un informe sobre muestras tomadas en distintos puntos del Río Matanza-Riachuelo en el que mostró un alto grado de contaminación del sedimento y de las aguas, la concentración de metales pesados como el mercurio, plomo, cadmio y cromo, y la presencia de una importante gama de compuestos orgánicos. Ante la insuficiencia de información oficial basada en estudios ecotoxicológicos, el informe de Greenpeace mostró una gran amplitud de resultados sobre el estado de la Cuenca nunca antes publicados de forma abierta⁴⁷⁴.

En los años subsiguientes Greenpeace denuncia el progresivo agravamiento de la situación ambiental de la Cuenca y el riesgo que conlleva para quienes la habitan. Resulta significativa la visibilidad pública de las campañas de Greenpeace por su simbología y su mensaje tácito de las imágenes que acompañan sus acciones y proclamas. Un ejemplo es el lanzamiento de la campaña de tóxicos en el país, en 2000, en que se denuncia que el Riachuelo exhibía, en ese entonces, una concentración de compuestos

⁴⁷³.La Nación. *Exigen la limpieza del Río*. Miércoles 13 de agosto de 1997.

⁴⁷⁴ La Nación. *Aguas contaminadas, según Greenpeace*. 25 de noviembre de 1998.

tóxicos y contaminantes orgánicos superior a la que se registraba tres años atrás. Como parte de esa campaña, los activistas de Greenpeace arrojaron a las aguas del Riachuelo un cardumen de monigotes en forma de pez, que quedaron flotando delante de las fábricas que miran hacia el Riachuelo.

Imagen 2: Monigotes en forma de pescados en el agua contaminada del Riachuelo



Fuente: sueddeutsche.de. *Der wohl dreckigste Fluss der Welt* [El Riachuelo, probablemente el río más contaminado del mundo]. 6 de septiembre 2011, disponible en: <http://www.sueddeutsche.de/panorama/riachuelo-in-buenos-aires-der-wohl-dreckigste-fluss-der-welt-1.1139581>, foto: AP.

En el transcurso del proceso judicial, Greenpeace realizó acciones similares apoyadas en la colaboración de ciberactivistas como forma de participación ciudadana online. En esas campañas se utilizaron imágenes provocativas con la finalidad de confrontar y denunciar a los poderes públicos y privados, como puede observarse en la imagen 2 con la inauguración del monumento al "Triunvirato de la Contaminación", integrado por la Presidenta, Cristina Fernández de Kirchner; el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri y el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli. La finalidad del acto tuvo como objetivo identificar y enfatizar a las

máximas autoridades de las tres jurisdicciones de la Cuenca como responsables de la situación ambiental del Riachuelo.

Imagen 3: Inauguración el monumento al "Triunvirato de la Contaminación", integrado por Cristina Fernández de Kirchner; Mauricio Macri; y Daniel Scioli



Fuente: Greenpeace. *Riachuelo: En el mes del Bicentenario Greenpeace inaugura monumento al Triunvirato de la Contaminación.* Noticia - 11 mayo, 2010. [En línea]. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Riachuelo-En-el-mes-del-Bicentenario-Greenpeace-inaugura-monumento-al-Triunvirato-de-la-Contaminacion/>, foto: Greenpeace.

Esas imágenes son utilizadas para su difusión en las redes sociales y en el sitio web de la ONG para brindar información sobre sus campañas. También se ofrece la opción de participar en condición de socio, voluntario, seguidor de sus redes sociales o de móvil-activista. La siguiente imagen muestra a activistas ecologistas denunciando a una empresa privada de grave daño ambiental ante la sociedad civil y las autoridades. Se trata de un bloqueo de un caño de la curtiembre Antonio Esposito SA, tras la confirmación que la empresa vierte sustancias tóxicas al Riachuelo. Luego, los activistas llevaron la llave del bloqueador a la Casa Rosada para reclamarle al jefe de gabinete Juan Manuel Abal Medina, de quien depende la presidencia de la ACUMAR para que ponga fin a la contaminación.

Imagen 4: activistas protegidos por trajes especiales bloquean un caño que despiden de efluentes contaminantes en Avellaneda



Fuente: Greenpeace. *Greenpeace bloquea el caño de una curtiembre*. 26 febrero, 2013. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Greenpeace-bloquea-el-cano-de-una-curtiembre/>, Foto: Greenpeace

Una de las acciones de protesta más significativas desde lo visual es la realizada en conmemoración del el Día Internacional del Agua, en 2010, en que el artista plástico Nicolás García Urriburu, desde una lancha de Greenpeace tiñó de verde las aguas del Riachuelo a la altura de la Vuelta de Rocha, en el barrio de la Boca. Las imágenes del Riachuelo coloreado de verde se encuentran entre las más utilizadas por la organización ecologista en su sitio web en la campaña por la contaminación del Riachuelo y han tenido una gran difusión internacional.

Imagen 5. El Riachuelo teñido de verde por el artista plástico Nicolás García Uriburu en una protesta ambiental de Greenpeace



Fuente: Greenpeace. *García Uriburu y Greenpeace tiñeron de verde las aguas del Riachuelo para exigir el saneamiento de la cuenca. Día Internacional del Agua: 200 años de contaminación. 22 marzo, 2010.* [En línea], disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/uriburu-greenpeace-riachuelo/>, foto: Greenpeace.

Para realizar y sostener esta actividad online, Greenpeace cuenta con personal capacitado y la colaboración de más de 1000 voluntarios y registra el apoyo de 1.230.000 ciberactivistas⁴⁷⁵.

A pesar de la gran difusión de este tipo de campañas, la eficacia en el logro de los objetivos es objeto de controversia. Afirma un abogado ambientalista con participación en el conflicto que:

“... el último intento de legitimarse [del sector privado] lo terminó, lamentablemente hundiendo Greenpeace, que era un sector [de] curtiembreros que habían armado lo que se llamaba la Unión Industrial para la CMR y Reconquista (UISCUMARR), era todo un

⁴⁷⁵ Menendez, Cristina. “Los Efectos Políticos de la Visibilidad Online. Un Análisis Interpretativo”. *Questtioon* – Vol. 1, N.º 39, julio-septiembre 2013, p. 184.

sector curtiembre y tenía un señor que impulsaba la Cámara⁴⁷⁶ y finalmente Greenpeace se opuso... lamentablemente le dieron la razón al hombre porque sacaron la Cámara y Greenpeace lo tumbó, le salió con una acción entonces eso fue la tumba de que el sector privado pueda hacer algo, a partir de ahí ya no ha habido más iniciativas de ningún tipo... a ver a ese discurso que te dicen los empresarios 'yo no quiero salir porque si salgo me apuntan' y lo apuntan, le dan la razón".

7.7. La Fundación Ambiente y Recursos Naturales

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) nace en 1985 por iniciativa de un grupo de profesionales ambientalistas. Se destaca entre ellos el aporte del constitucionalista Daniel Sabsay. Su objetivo, en términos generales es "promover el desarrollo sustentable a través de los avances del campo de la ciencia política, el derecho y la organización Institucional"⁴⁷⁷. Desde entonces, la FARN ha buscado incidir en la política ambiental, especialmente desde el campo jurídico. Entre los principales objetivos programáticos de la organización ambientalista figuran la capacitación de líderes sociales en materia ambiental; el fomento de la participación ciudadana; la difusión y promoción de herramientas legales para que los ciudadanos participen en los temas ambientales.

El perfil de la FARN, en ese sentido, comparte con otras ONGS coordinadas por el DPN, desde fines de 2002, las siguientes características: a) entre sus integrantes predominan profesionales del derecho y b) se centran en las acciones de incidencia sobre las políticas públicas y en particular, las innovaciones en el campo jurídico⁴⁷⁸.

La FARN había colaborado con la Fundación Ciudad que, como vimos anteriormente, es una organización pionera en acciones de capacitación y

⁴⁷⁶ La Unión de Industriales para Saneamiento Cuencas Matanza-Riachuelo y Reconquista (UISCUMARR) fue creada en julio de 2010 y se encuentra asociada a la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA). Para más información consultar el sitio web de la Asociación: <http://www.uiscumarr.org.ar/> Preservamos la identidad del entrevistado.

⁴⁷⁷ FARN. *Misión y objetivos*. [En línea], disponible en: <http://farn.org.ar/acerca-de-farn>

⁴⁷⁸ Merlinsky Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit., p. 217.

sensibilización en torno a la problemática del saneamiento de la CMR. Por otro lado, formó parte del “Foro Ambiental Ciudadano de Buenos Aires” creado en 1995, a partir de la convocatoria de Greenpeace, como un ámbito de debate para la inclusión del capítulo ambiental en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, FARN había trabajado en conjunto con Poder Ciudadano en la reglamentación de una Ley de Acceso a la Información Pública⁴⁷⁹. La FARN también había participado del diagnóstico de situación coordinado por el DPN durante el año 2003 con el objetivo de movilizar a la opinión pública y a las autoridades a encontrar soluciones concretas a la problemática ambiental de la CMR.

La judicialización del conflicto del Riachuelo constituyó para la FARN, así como el resto de las ONGS que participan en la causa, una gran oportunidad para ampliar su experiencia y aplicar su experticia en materia de defensa de los derechos ambientales, acceso a la información pública ambiental y participación en el control de las políticas públicas. Cabe tener en cuenta que la Corte Suprema, desde su Resolución del 20 de junio de 2006, había adelantado que en su trámite le iba a dar a la causa una enorme importancia a la participación ciudadana y al acceso a la información. En ese sentido, el rol de la FARN en el caso Mendoza ha sido muy relevante. En el curso del proceso judicial del caso Mendoza, la FARN actuó como representante legal de la mayor parte de las ONGS que fueron admitidas como terceros⁴⁸⁰. Luego de la Sentencia de la CSJN del 8 de julio de 2008, pasó a integrar el Cuerpo Colegiado, coordinado por el Defensor del Pueblo.

Andrés Nápoli (FARN) y José Esain (Estudio Jurídico José Esain), ambos integrantes del equipo legal que actuó en representación de las ONGS admitidas como terceros, explican los motivos por los cuales la FARN y otras ONGS decidieron participar del caso Mendoza: a) se consideraba como una carencia, que en ese proceso judicial no estuvieran representadas las voces de quienes habían participado del proceso previo, en el marco de la investigación impulsada desde la Defensoría del Pueblo de la Nación; b) veían que su aporte podía enriquecer el proceso judicial en lo que esos vecinos no tenían, por

⁴⁷⁹ Idem, p. 218.

⁴⁸⁰ Es decir: la Asociación de Vecinos de La Boca (AVLB), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Greenpeace.

ejemplo, poner a disponibilidad los informes que internamente habían generado, su experiencia y trayectoria desplegada en la CMR; c) que esa experiencia incluía operar como vínculo entre los intereses de la sociedad civil y la protección de los bienes colectivos; d) pensaban que era importante quitarle a la causa el matiz exclusivamente patrimonialista que podía correr en un futuro; e) la presencia de las ONGS daría al juicio esa matriz de interés público que desde el auto inicial la Corte pretendía darle; f) 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 demanda⁴⁸¹.

7.8. La Asociación de Vecinos de La Boca

De las organizaciones territoriales comprometidas en la causa del saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo la que ha tenido mayor visibilidad pública es la Asociación Vecinos de La Boca (AVLB), un agrupamiento surgido para dar respuesta a los problemas de seguridad, salud y urbanismo en el barrio. A principios de la década de 2000 fue virando hacia la acción colectiva utilizando tanto mecanismos formales (la denuncia) como informales (campañas en la vía pública) con la finalidad de llamar la atención sobre el estado crítico de contaminación del Riachuelo⁴⁸².

La AVLB se convirtió en una organización pionera del proceso de judicialización del conflicto cuando el 15 de octubre de 2002 presentó sendas denuncias ante la Defensoría del Pueblo de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires⁴⁸³:

“con motivo de los graves problemas que aquejan a los residentes de la zona linder a la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo provocados por el incremento de la contaminación ambiental, la falta de acciones y políticas por parte de las autoridades gubernamentales competentes, las escasas obras de saneamiento y dragado

⁴⁸¹ Nápoli, Andrés y Esain, José. “Riachuelo: Habemus Sentencia”. *Revista de Derecho Ambiental*, Abeledo Perrot, nº 16, Buenos Aires, 2008, p. 107.

⁴⁸² Merlinsky, María Gabriela. Tesis: *Atravesando el Río: La Construcción Social y Política de la Cuestión Ambiental en Argentina*. Op. cit., p. 186.

⁴⁸³ Actuación 7346/02 presentada al Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. DPN. Informe Especial sobre la CMR, p. 263.

realizadas en los últimos años, la inacción del Comité Ejecutor del Manejo de la Cuenca Matanza-Riachuelo en su condición de coordinador de las medidas a adoptar, entre otros aspectos”⁴⁸⁴.

Alfredo Alberti, el Presidente de la AVLB, afirma respecto de la magnitud del problema con el que comenzaba a lidiar cuando decidieron hacer esas denuncias y su efecto posterior:

“... Dijimos ‘es un tema enorme para la Asociación’ porque *¡Es un tema nacional!* Pero dijimos ‘vamos a empezar averiguando’ y vimos que no había absolutamente nadie ocupándose del tema del Riachuelo y mirá que fuimos a La Plata, porque esto le pertenece a la provincia, por supuesto que investigamos toda la Ciudad de Buenos Aires, *nadie, nadie, ni Nación tampoco...* Ahora cuando el Defensor del Pueblo de la Ciudad, que en ese momento era Antonio Brailovsky, el Defensor del Pueblo de la Nación que era Eduardo Mondino, lo tomaron los dos juntos (...) entonces después se empezaron a juntar, con ese paraguas enorme de las defensorías, organizaciones y ahí empezamos a escribir una historia diferente”⁴⁸⁵.

El discurso de la AVLB, de alto impacto mediático contribuyó a generar cierto estado de movilización en el barrio y a plantear (o replantear) la pregunta por la acción del Estado en relación al saneamiento y recomposición de la Cuenca.

7.9. El Foro Hídrico y los Vecinos de Lomas de Zamora

El Foro Hídrico y la lucha por el derecho al agua de los vecinos de Lomas de Zamora es uno de los conflictos de tipo locales que se han dado en el área de la CMR.

En 1985 se conforma en Lomas de Zamora, una organización denominada “La Inter-barrial” con la finalidad de plantear a las autoridades municipales el problema de las inundaciones frecuentes. Luego de descubrir que el Municipio no tenía jurisdicción, orientaron sus demandas al Gobierno de

⁴⁸⁴ Defensoría del Pueblo de la Nación, Actuación 9924/02, en: Informe Especial sobre la CMR 2003, p. 259.

⁴⁸⁵ Alfredo Alberti, entrevista realizada el 11 de agosto de 2014 en La Boca, Ciudad de Buenos Aires. Entrevistador y transcriptor: Mariano Ferro. El énfasis es del entrevistado.

la Provincia de Buenos Aires. En respuesta, el gobierno provincial decide, en primer lugar, la limpieza del Arroyo del Rey, la cual se lleva a cabo y, en segundo lugar, un conjunto de obras que no llegan a realizarse⁴⁸⁶.

A fines de la década de 1980 y principios de la del 1990, se constituye "Agua para Todos", a raíz del problema de acceso al agua potable de los vecinos de Lomas de Zamora. En este caso, las demandas son dirigidas al gobierno municipal, al Gobierno Nacional, a Obras Sanitarias de la Nación (OSN) y a Aguas Argentinas, en el momento en que comenzaba la privatización de la empresa estatal. En el año 1993 se logra conseguir lo que se llamó "el tercer refuerzo", una obra de conexión que posibilitó que se extienda la red de agua potable a los barrios afectados⁴⁸⁷.

En 1998 se conforma la agrupación llamada "La Multisectorial", que tiene sus antecedentes en la "Inter-barrial" y en "Agua para Todos". En ese momento se da una ampliación del movimiento, que pasa de ser una agrupación surgida de espacios barriales, a trabajar en red con organizaciones que no tienen como objetivos principales la inserción en este tipo de problemas⁴⁸⁸.

En ese proceso de amplificación de la demanda, los vecinos se apropian del discurso ambiental y resignificándolo en términos de territoriales, plantean que son ciudadanos que padecen condiciones de desventaja ambiental.

En relación con ese proceso de ampliación del conflicto, nace el Foro Hídrico de Lomas de Zamora, en julio de 2000, luego de una nueva inundación.

7.10. El conflicto por la desafectación del Relleno Sanitario de Villa Domínico

El relleno sanitario del CEAMSE ubicado en la Villa Domínico, en el Partido de Avellaneda, al igual que el área del Polo Petroquímico Dock Sud, si

⁴⁸⁶ Aizcorbe, Matías, et. al. "Las organizaciones territoriales en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires: construcción social y política del conflicto ambiental". *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. 19, 20, 21 de Septiembre de 2007, Grupo de Estudios Ambientales. Área de Estudios Urbanos. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, p. 5

⁴⁸⁷ Merlinsky Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit., p. 199.

⁴⁸⁸ Aizcorbe, Matías, et. al. Loc. Cit.

bien no forman parte de la Cuenca, contribuyen e impactan negativamente en el deterioro ambiental de la región, y la contaminación se extiende a la franja costera sur del Río de la Plata, por las descargas del Riachuelo y el Río Lujan, los canales Sarandí y Santo Domingo y el emisario de líquidos cloacales de Berazategui, que aportan el 80% de los contaminantes de la zona costera.

La Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) es una entidad de coordinación inter-jurisdiccional creada en 1977, cuya función es gestionar la deposición final de los residuos de todo el Área Metropolitana de Buenos Aires. En este caso, se trata de un relleno sanitario de 600 hectáreas que ha colapsado hace varios años, produciendo daños ambientales severos a la población que reside en el área.

En octubre de 1978 el CEAMSE adjudicó a una empresa privada la tarea de instalar y gestionar un relleno sanitario, localizado en el límite entre los partidos de Quilmes y Avellaneda, que durante los últimos veinticinco años ha sido el receptor de la deposición final de los residuos de la Ciudad de Buenos Aires y varios municipios del conurbano. El contrato del relleno sanitario "Villa Domingo" había previsto su conversión en un área verde parqueizada, una vez que se completara con la construcción y relleno de las celdas. En la práctica, los términos del contrato se incumplieron, el área recibió una carga superior de residuos y no se tomaron medidas preventivas para la impermeabilización del suelo, el tratamiento de lixiviados y gases.

Las primeras protestas se originaron en los primeros años de la década de 1990 en la localidad de Don Bosco, en Quilmes, por problemas de inundaciones originados por el elevamiento de las napas que no escurrían adecuadamente hacia el Río de La Plata. Hacia 1997 los vecinos hacen denuncias a la municipalidad por emanaciones de gases (potencialmente tóxicos)⁴⁸⁹.

El conflicto ambiental se agravó cuando, entre los años 1998 y 1999, empiezan a registrarse casos de leucemia en un porcentaje superior a la media. En respuesta los vecinos efectúan una serie de reclamos crecientes a través de cartas a distintos organismos por la vía judicial y a las autoridades

⁴⁸⁹ Aizcorbe, Matías, et. al. Op. cit., p. 6.

municipales, provinciales y nacionales. A este reclamo se suman, durante el año 2000, algunos intendentes municipales (entre ellos el de Avellaneda)⁴⁹⁰.

El punto álgido del conflicto se desarrolla entre 2001 y 2003, cuando un grupo de mujeres, las “Madres de las Torres” se movilizan para indagar sobre los agentes causales de la elevada tasa de casos de cáncer en niños del barrio. Se efectuó un relevamiento de los problemas de salud de la comunidad y, a partir de sus resultados, se determinó la existencia de la relación entre algunos problemas de salud del barrio con las deficiencias en la operación del relleno sanitario operado por el CEAMSE⁴⁹¹.

Entre 2002 y 2003, y con el apoyo de la Asamblea Ciudadana de Wilde, se recurre a mecanismos informales de protesta y medidas de acción directa, que incluye escraches a funcionarios, movilizaciones hacia la sede de la empresa contratista, “sentadas” frente a las puertas de ingreso del relleno sanitario y marchas y movilizaciones por las calles de los barrios lindantes al relleno sanitario. Las distintas organizaciones de la zona, articuladas por la asamblea barrial conforman una red denominada “Asamblea de Vecinos Autoconvocados afectados por el CEAMSE”. En enero del 2004 se cierra definitivamente el relleno (cuando los contratos de concesión ya estaban vencidos) y en la actualidad la disputa entre las organizaciones y el CEAMSE gira en torno a las acciones de remediación⁴⁹².

El conflicto por la desafección del Relleno Sanitario de Villa Domínico colocó en la agenda el tema de la gestión de los residuos sólidos urbanos. Las organizaciones locales utilizaron un repertorio de mecanismos de protesta que incluyó a formas informales tales como el escrache a funcionarios frente a la falta de respuesta a sus demandas y cuestionando el carácter centralizado e inconsulto del CEAMSE. A su vez, el conflicto permitió llamar la atención sobre el reparto desigual de las desventajas ambientales generadas por la disposición de basura, que afecta en mayor medida a poblaciones que habitan en territorios de relegación social⁴⁹³.

⁴⁹⁰ Idem, pp. 6-7.

⁴⁹¹ Merlinsky Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit., p. 197.

⁴⁹² Idem, pp. 197-198.

⁴⁹³ Idem, p. 198.

7.11. Obstáculos a la participación ciudadana en la Cuenca Matanza-Riachuelo

En el área de la CMR es posible identificar obstáculos a la participación ciudadana en varias dimensiones. Una de ellas procede del daño a la salud derivado de la contaminación. Muchos de los contaminantes, tales como metales pesados, hidrocarburos alifáticos, hidrocarburos aromáticos, plaguicidas organoclorados y organofosforados son tóxicos a bajas concentraciones, y algunos de ellos tienen capacidad de bioacumularse, es decir, ser ingeridos por microorganismos y luego por animales aumentando sus concentraciones a medida que avanzan a través de la cadena trófica⁴⁹⁴.

La mayor degradación ambiental, tanto en intensidad como en extensión, se da en la Cuenca baja donde se concentra la mayor parte de la población. Sobre esa área, entre 2001 y 2003 se ha desarrollado un estudio epidemiológico en la población infantil en Villa Inflamable, en el marco del “Plan de Gestión Estratégico (PAE) para la gestión ambiental sustentable de una área urbano industrial a escala completa”, implementado por la Municipalidad de Avellaneda, con el financiamiento de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA)⁴⁹⁵.

En el Informe Final del Proyecto sobre Medio Ambiente y Salud en Dock Sud, realizado en el marco del Convenio de Monitoreo del Aire del Polo Petroquímico, se determinaron altas concentraciones de plomo en sangre en más del 50% de los casos estudiados, de los cuales el 85 % alcanza niveles altos de benceno, tolueno y xileno (BTX)⁴⁹⁶.

Cabe agregar que la niñez se encuentra entre los factores que pueden provocar que el daño por contaminación por plomo sea mayor debido que en la población infantil la absorción de Pb es del 30 al 50%, mientras que en el adulto es del 10%. A su vez, el Pb tiene entre sus efectos la disminución de la

⁴⁹⁴ Auditoría General de la Nación – AGN; *Informe de auditoría del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo Hídrico de la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Abril de 2006. [En línea], disponible en: http://espacioriachuelo.org.ar/documentos/informe_AGN_resumen.pdf, (consultado el 27/07/2014).

⁴⁹⁵ Defensor del Pueblo Nacional, Informe 2003, pp. 210-211.

⁴⁹⁶ AGN. Loc. Cit.

capacidad de aprendizaje y cognitiva en los niños por el daño neurológico que ocasiona⁴⁹⁷. No es sorprendente que, el mencionado estudio, dé como resultado para la muestra de chicos en Villa Inflamable, un porcentaje alto (y estadísticamente significativo) de coeficientes intelectuales bajos y un porcentaje más alto (también significativo) de problemas respiratorios, de alergias, neurológicos y de conducta⁴⁹⁸.

Esta situación es agravada por las condiciones sociales asociadas a la pobreza: la falta de infraestructura sanitaria (acceso al agua y cloacas), hacinamiento, escasez de espacios verdes, el acceso limitado a vacunas y medicamentos, fallas en la recolección y disposición final de residuos sólidos domiciliarios e industriales, localización inadecuada de algunas industrias, fallas en el sistema de transporte público e inadecuado control de las emisiones del parque vehicular. Sin embargo, afirmaban el Defensor del Pueblo y Organizaciones Participantes en el Informe Especial sobre la CMR (2003) que:

“...no existen estudios epidemiológicos realizados sobre la población de la cuenca, no hay datos confiables y comparables entre sí y las estadísticas de salud de los distintos partidos o municipios no se realizan con criterios comunes, y por lo tanto sus resultados son disímiles.”⁴⁹⁹

Ese informe resalta, a su vez, que la carencia de estudios epidemiológicos obstaculiza el análisis de las relaciones de los datos ambientales con los datos de la salud.

En ese sentido, se afirmaba en un informe posterior de la AGN de 2006 que:

“Hasta el momento no existen estudios epidemiológicos; más aún, la información no está centralizada, ni existe una recopilación de los antecedentes y denuncias efectuadas por los afectados directos.

⁴⁹⁷ En adultos, el impacto neurocomportamental de la exposición baja a moderada es más controversial y son escasos los estudios que analizan este efecto de la exposición acumulada en el largo plazo. Bilotta, Cristina; Godoy Ortiz, Aníbal y Merodo, Purificación. “Exposición a la Contaminación con Plomo en Taller de Ensamble de Baterías”. *Ciencia y Trabajo*, vol. 15, N° 48, Santiago, dic. 2013, pp. 4-5.

⁴⁹⁸ Swistun, Débora. “Apropiaciones de la Naturaleza, Reproducción de la Desigualdad Ambiental y Desposesión Material y Simbólica en la Política del Saneamiento para la Villa Inflamable (Cuenca Matanza-Riachuelo)”. *Antropológicas*, año 18, N° 25, 2014, pp. 156-157.

⁴⁹⁹ DPN. Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2003). p., 73.

Sólo se encuentra disponible un documento elaborado por el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, “Diagnóstico de las regiones sanitarias”, del año 2004. Por lo tanto, estas condiciones impiden efectuar un cálculo proyectual de los riesgos y enfermedades que afectan y afectarán a la población del área en los próximos años, en estas condiciones ambientales y sanitarias.”⁵⁰⁰

De esta forma, la población asentada en los márgenes del Riachuelo ha tenido obliterado el ejercicio del derecho a la salud, de los derechos sociales, del goce de un ambiente saludable y de la información pública ambiental.

El estado de desinformación sobre la situación de la Cuenca contribuye a perpetuar una situación de inequidad en la que un sector de la población debe soportar los pasivos ambientales, mientras que los actores que los generan se favorecen de la carencia de controles y sanciones.

Respecto de los aspectos institucionales, la fragmentación de la gestión del agua y de la gestión metropolitana, que hemos mencionado anteriormente, se encuentra en relación con las características de las acciones ciudadanas en la Cuenca: se trata de acciones sumamente localizadas, esporádicas y con bajos niveles de incidencia.

La intervención de la CSJN en el asunto del Riachuelo marca un punto de inflexión respecto de la participación ciudadana en la Cuenca. El caso Mendoza no sólo es un caso bisagra en la política ambiental en Argentina en términos institucionales – al exigir a los estados con jurisdicción en la Cuenca su recomposición y prevención del daño ambiental colectivo – también lo es por sus aspectos socio-políticos: al establecer su competencia originaria sobre una cuestión que presentaba un proceso previo de participación de actores de la sociedad civil coordinados por el Defensor del Pueblo de la Nación.

La Corte Suprema acepta como terceros interesados en la causa al DPN (Res. 24/08/2006, según lo normado en los arts. 86 CN y 30, 31 y 32 Ley 25675) y a un grupo de ONGS de reconocida trayectoria en la problemática (Res. 30/08/2006, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 90 del CPCC de la Nación y 30 Ley 25675). En el proceso la Corte adopta un método de

⁵⁰⁰ AGN, Informe 2006, p. 22.

audiencias públicas otorgando, de esa forma, gran relevancia a la participación ciudadana en un proceso abierto y participativo. Más adelante, en el Fallo del 8 de julio de 2008 formaliza esa participación de los terceros interesados al encargar al Defensor del Pueblo que

“...conformará un cuerpo colegiado con los representantes de 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 eficacia⁵⁰¹.”

En materia de información pública, la CSJN ha entendido, que su acceso irrestricto es un aspecto de enorme importancia. En ese sentido exige realizar, en un plazo de 30 días hábiles,

“...un sistema de información pública a través de Internet, para el público en general, de modo concentrado, claro y accesible que contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas y, costos, etc., actualizados, que fueron solicitados en la resolución de fecha 22 de agosto de 2007. El incumplimiento de la orden dentro del plazo establecido, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca.”⁵⁰²

Esas medidas han contribuido notablemente a generar un stock de información sobre datos, planes, informes y programas de la Cuenca, accesible al público en general. Esos bancos de datos, sin precedentes en cantidad y calidad, han contribuido a generar empoderamiento de los ciudadanos del área de la Cuenca.

Ese proceso no estaba exento de obstáculos, existen algunos problemas conexos como la carencia de mecanismos de participación institucionalizada para intervenir en el monitoreo de las políticas ejecutadas por la ACUMAR. A su vez, a siete años del histórico fallo se vislumbra la fragilidad de la

⁵⁰¹ CSJN. Sentencia “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (M.1569.XL)- fecha 08 de Julio de 2008.

⁵⁰² M.1569.XL- fecha 08 de Julio de 2008, considerando II.

institucionalización para impulsar procesos de cambio de larga duración. El juez a cargo de la ejecución de la sentencia, Luis Armella, es apartado de su cargo y el proceso se ralentiza. Se designa al Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12, a cargo del Dr. Sergio Torres para “(...) el control de los contratos celebrados o a celebrarse en el marco del plan de obras de provisión de agua potable, cloacas (a cargo de AySA, ABSA ENHOSA), del tratamiento de la basura (a cargo de CEAMSE), así como su nivel de ejecución presupuestaria (...)” y se delegan “todas las restantes competencias atribuidas en la sentencia de julio de 2008 (...)” en el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, cuyo titular es el Dr. Jorge Rodríguez. La nueva distribución de responsabilidades complejiza la búsqueda de información sobre el proceso judicial, más allá de las actas y resoluciones de los respectivos jueces⁵⁰³.

A su vez, la acefalía de la Defensoría del Pueblo, desde diciembre de 2013, pone en peligro la continuidad del Cuerpo Colegiado, debido a que el Defensor del Pueblo es el único legitimado activo para actuar en la causa y coordinador del CC.

Además de los aspectos jurídicos e institucionales, los socio-culturales también son de gran importancia dada la magnitud de la problemática. Las pautas culturales, las percepciones del riesgo y patrones de comportamiento insustentables fuertemente arraigados.

Una investigación reciente de carácter interdisciplinaria sobre la gestión de cuencas muestra que en los casos de cuencas metropolitanas fuertemente contaminadas, tanto en sus habitantes como en los gestores de política pública, predominan las representaciones sociales que excluyen a la ciudad de los ecosistemas. Se añade a ello la naturalización de la contaminación. Esas percepciones debilitan la progresión hacia la institucionalización de comportamientos pro-ecológicos, a su institucionalización jurídica y política, y a la eficacia de la política y del derecho ambiental.

En esta sección hemos considerado algunos obstáculos legales e institucionales a la participación ciudadana, así como una serie de progresos

⁵⁰³ Resolución del 19 de diciembre de 2012, Considerando 4 - M.1569.XL.

que se dieron en ese campo en el marco de la causa Mendoza. Sin embargo, para un tratamiento en profundidad de este tópico no es posible soslayar las prácticas de tipo clientelistas⁵⁰⁴ que se dan en los municipios con jurisdicción en la Cuenca ni de la corrupción en los diferentes municipios con jurisdicción⁵⁰⁵ en la CMR. No trataremos aquí estas problemáticas por cuestiones de espacio y porque exceden los propósitos de este trabajo.

Finalmente, señalamos que, desde un punto de vista sociológico, las características de heterogeneidad de la Cuenca, permiten explicar que no haya surgido un gran movimiento ambientalista de defensa del río. La fragmentación

⁵⁰⁴ Respecto del clientelismo como fenómeno político existe una variada bibliografía. Para una aproximación del clientelismo en el contexto latinoamericano ver: Falleti, Tulia; Giordano, Verónica y Rodríguez, Gabriela. "Cuando lo nuevo no termina de nacer... y lo viejo se resiste a morir. Reflexiones en torno al problema del clientelismo político en América Latina". En: (Tulia Falleti, Verónica Giordano y Gabriela Rodríguez comps.) *Cientes y Clientelismo en América Latina*, Documento de Trabajo 2, Serie III, Tomo 1, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1997. Estos autores caracterizan al clientelismo en Latinoamérica como poseedor de una "lógica de legitimación que actúa en forma paralela a la lógica del sistema y que le es funcional para su reproducción. Si bien es cierto que esta lógica cambia la forma del régimen, se trata en general de una relación pragmática que tiende a la reproducción del sistema político, en tanto los individuos que recurren a ella en condición de clientes lo hacen para satisfacer ciertas necesidades no cubiertas por el Estado. Los estados latinoamericanos son partícipes del proceso por el cual el régimen político se define por el respeto a las normas estatuidas legalmente, definiendo así sus lógicas de legitimación sobre la base de criterios de formalidad y neutralidad burocrática. Sin embargo, paralelamente a esta evolución existen regiones donde perduran las condiciones de inseguridad, aislamiento y privatización del poder, y persisten formas de dominación clientelares que extraen su legitimidad del carisma o la costumbre." Idem, p. 9. Para el estudio de las prácticas del clientelismo del peronismo en la década de 1990 ver: Auyero, Javier. *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Ed. Manantial, Buenos Aires, 2001. Esta última obra es, probablemente, el primer estudio etnográfico del peronismo. Sostiene el autor la hipótesis cultural que "...con el fortalecimiento de los centros de poder local que actúan como mediaciones entre los pobres y los que tienen los recursos para resolver sus problemas más acuciantes, hay una definición cultural de la manera de enfrentarse a los problemas de sobrevivencia que se está inscribiendo en los esquemas mentales de los 'detentadores de problemas' que están más cercanos a esos centros de poder." Esa idea consiste en que los "problemas urgentes pueden ser resueltos mediante la intervención personalizada" a partir de buenos *referentes* (mediadores que sean generosos, considerados, trabajadores). Idem, p. 230.

⁵⁰⁵ Para el análisis de la corrupción en Argentina en términos generales ver: Sandler, Héctor y Rajland, Beatriz (comps.) *Corrupción. Una sociedad bajo sospecha*. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio Gioja", Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 1997. En esa obra Aníbal D'auria establece una relación entre los fenómenos de la corrupción y el clientelismo. Luego de caracterizar a la figura tradicional de la política criolla del 'puntero' como "un traficante de favores a cambio de apoyo electoral" sostiene la tesis de que "los punteros prosperan en contextos de ineficiencia burocrática y de carencias sociales básicas, generando un círculo vicioso que se realimenta de manera progresiva." D'auria, Aníbal. "Clientelismo, política y corrupción". En: Sandler, Héctor y Rajland Beatriz. Op. cit., pp. 59-60. Para una investigación sobre la corrupción en la gestión del agua ver: Minaverry, Clara. "El fenómeno de la corrupción en la gestión del agua dulce en Sudamérica". En: (Capaldo comp.), *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*, pp. 261-282, Ed. Mnemosyne, Buenos Aires, 2011.

de la gestión ha conspirado contra la conformación de un reclamo homogéneo. A diferencia del conflicto por el “No a la Mina” de oro en Esquel o los movimientos contrarios a la megaminería a cielo abierto como “Ongamira Despierta” en Córdoba o el caso de la Asamblea de Vecinos de Andalgalá, son conflictos mucho más localizados y homogéneos. La CMR, además de su fragmentación en términos de gestión, incluye áreas disímiles, según se trate de la Cuenca baja, media o alta. Es decir, la Cuenca abarca, desde zonas sumamente urbanas, industrializadas hasta zonas casi rurales, periurbanas como Cañuelas con características de tipo rurales.

Otro aspecto que ha conspirado contra la conformación de un reclamo más compacto y homogéneo es la ausencia de un evento disruptivo que haya modificado radicalmente la vida de los habitantes o la amenaza inminente de impacto grave en el corto plazo. Con la excepción de la explosión del Barco Perito Moreno en 1984, no ocurrió un gran desastre industrial o evento que interrumpa las rutinas de los habitantes de la Cuenca, como una enfermedad generalizada que opere como evento precipitador para la organización comunitaria.

Como señalan Auyero y Swistun, respecto de los habitantes del Polo Petroquímico Dock Sud:

“Los habitantes no descubrieron de manera ‘abrupta’ que el barrio estaba contaminado, no sonó ninguna alarma, nadie produjo ninguna advertencia. El plomo, el benceno, el tolueno y otras sustancias se fueron acumulando gradualmente, en el terreno, el agua y los cuerpos”⁵⁰⁶.

⁵⁰⁶ Auyero, Javier y Swistun, Débora. Op. cit., p. 207.

8. Iniciativas institucionales

8.1. El Comité de Control y Monitoreo Ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud

El 21 de noviembre de 2001 el Intendente de Avellaneda y el Secretario de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires firman un acta de entendimiento ante una asamblea de vecinos en la que tratan diversos aspectos de los reclamos ambientales. En el Acta la Provincia de Buenos Aires se compromete a delegar al municipio de Avellaneda la función de control de las industrias de mayor riesgo ambiental bajo jurisdicción del Municipio. Ese era uno de los reclamos de los vecinos y organizaciones sociales de Dock Sud.

A su vez, en respuesta a la demanda de mayor participación ciudadana en el control ambiental en el área, se conforma el Comité de Control y Monitoreo Ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud, con la participación de empresas, de asociaciones vecinales, ONGS ambientalistas, de los organismos públicos competentes en sus diversos niveles (municipal, provincial y nacional) y de la universidad local. Se trata del antecedente más importante de una iniciativa estatal con intervención en el territorio.

8.2. El Defensor del Pueblo de la Nación y su incidencia en la judicialización del conflicto del Riachuelo

La institución del Defensor del Pueblo nace en el s. XIX en Suecia con la finalidad de controlar y supervisar los actos de la Administración Pública. En Argentina, es consagrado por la Constitución Nacional de 1994 en su art. 86 (Cap. VII), que establece que:

“El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del

ejercicio de las funciones administrativas públicas.”⁵⁰⁷

La Defensoría tiene, por lo tanto, una función de contralor de los actos administrativos de gobierno, incluyendo tareas de promoción y coordinación de la participación ciudadana para garantizar dicho fin. A su vez, la CN Nacional, consagra al Defensor del Pueblo el ejercicio de la legitimación activa (art. 43), pudiendo presentar denuncias ante el poder judicial en defensa del interés colectivo.

El art. 1 de la Ley de Creación del Defensor del Pueblo 24284 proclama que:

“El objetivo fundamental de esta institución es proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional...”⁵⁰⁸.

La DPN ha sido uno de los actores clave en el proceso de construcción social y político de la cuestión del saneamiento de la CMR al cumplir un rol de sponsor institucional del conflicto del Riachuelo. Según la hipótesis de Spadoni el potencial propio de Defensorías de producir efectos en la formulación, reformulación e implementación de la política ambiental, aumenta cuando se produce una “alianza” con las organizaciones de la sociedad civil⁵⁰⁹. En el caso del Riachuelo, las acciones de coordinación impulsadas por el Defensor del Pueblo con organizaciones de la sociedad civil (OSC) permitieron incrementar las posibilidades de incidir en la política ambiental.

El rol de promotor institucional del DPN implicó que opere como un agente de juridificación del conflicto a través de la legitimación procesal. La convocatoria y “alianza” del Defensor con un grupo de OSC requería que éste tuviese que ajustar las expectativas de los actores vinculados al conflicto ambiental con el lenguaje y procedimientos del derecho y los tribunales. Al mismo tiempo la juridificación facilitaba la acción consensuada de diversas OSC y, por otro lado, el empoderamiento de esas agrupaciones de las nuevas tecnologías jurídicas en materia ambiental, lo cual trascendía el propio espacio

⁵⁰⁷ Constitución de la Nación Argentina.

⁵⁰⁸ Ley 24284, BO: 06/12/1993.

⁵⁰⁹ Spadoni, Eliana. “El rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo”. *Ambiente & Sociedad*, vol. XVI, nº 2, abril-junio, 2013, pp. 47-61. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31727843004>, (consultado el 14/01/2014).

de interacción.

La Defensoría comenzó a cumplir ese rol durante el mandato de Eduardo Mondino (1999-2009), en rigor, desde fines de 2002. Desde su creación en 1994, la DPN había sido receptora de varias denuncias vinculadas directa e indirectamente al estado de degradación ambiental de la CMR (por la contaminación procedente de los basurales, la contaminación en el Polo Petroquímico, afectaciones a la salud, por la limpieza del Riachuelo, entre otras).

A partir de una presentación efectuada por la Asociación de Vecinos da La Boca, que diera lugar a la Actuación 9924/02, la Defensoría del Pueblo de la Nación (DPN) puso en marcha un procedimiento inédito que consistió en convocar a diferentes asociaciones, ONGS e instituciones académicas para:

“...llevar a cabo una investigación conjunta, que permitiera diagnosticar el estado de situación de la CMR en sus distintos aspectos, elaborar un informe especial que dé cuenta de la gravedad de la problemática y sugerir líneas de acción en torno a medidas necesarias y urgentes para recomponer el ambiente de la cuenca y así preservar la salud de la población”⁵¹⁰.

A tal fin, la Defensoría convocó además de la asociación denunciante, a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Fundación Ciudad, el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Asociación Civil Poder Ciudadano y la Universidad Tecnológica Nacional. Asimismo, promovió la acción conjunta con la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, ya que la misma denuncia había sido presentada ante ambos organismos.

El esfuerzo de estas organizaciones coordinado por el DPN dio lugar a un primer informe presentado en mayo del año 2003. El documento, de 284 páginas, realiza un análisis multidimensional de la problemática ambiental de la CMR: de su evolución histórica; de su situación jurídico-institucional, del estado de las condiciones sanitarias y un examen de las políticas públicas, centrado en el seguimiento de los planes y programas y la ejecución de los presupuestos asignados. El punto crítico fue el seguimiento de la ejecución de los fondos del

⁵¹⁰ Defensoría del Pueblo de la Nación, Informe de 2003, p. 9.

crédito del BID (250 millones de dólares, acordado por el Decreto 145/98 del PEN el 30 de enero de 1998). Según el estudio de la Defensoría, en el año 2003 los recursos e inversiones mostraban que tanto los créditos del BID como el aporte del Estado caían drásticamente a un mínimo en el momento de la publicación del informe. Según los autores del documento:

“esto revela que en el presente ejercicio no hay crédito alguno para obras, ni externo ni del Estado. Asimismo, el 90% del crédito disponible, está destinado para gastos de personal y el resto para insumos y mantenimiento del edificio. En conclusión: el CEMR es un organismo ejecutor que sólo se mantiene a sí mismo, cubriendo su actividad burocrática”⁵¹¹.

El informe de la Defensoría logró reunir una gran masa de información sobre los aspectos socio-sanitarios de la Cuenca y de la situación de emergencia ambiental en el área del Polo Petroquímico Dock Sud. En ese estudio se establecieron relaciones de causalidad entre varias epidemias de la zona con las diversas problemáticas ambientales de la Cuenca. El trabajo de investigación incluyó las inspecciones y visitas en hospitales públicos, recorridos en sectores y zonas más damnificadas por la contaminación del Río Matanza-Riachuelo, entrevistas con vecinos afectados y formulación de pedidos de informes a las autoridades públicas involucradas, entre otras actividades. En base a la información empírica reunida se presenta un informe que proporciona una visión integral que proclama que, por su grado de complejidad de la problemática ambiental, se realice una investigación separada en esa localidad y concluye que no es posible

“...proyectar o planificar una política de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo sin contemplar la realización de un estudio de desafectación que implique un desmantelamiento progresivo de este complejo industrial”⁵¹².

El 3 de mayo de 2006, se presenta el Informe Especial de Seguimiento (2003-2005) donde se da cuenta de las respuestas ante pedidos de informes a los respectivos organismos responsables de la ejecución de políticas y se actualiza el análisis de la ejecución de planes y programas del informe anterior.

⁵¹¹ Defensoría del Pueblo de la Nación, 2003, p. 12.

⁵¹² Idem, p. 274.

Se concluye que:

“...la grave situación de la cuenca Matanza Riachuelo denunciada en el Informe Especial del año 2003, no ha sido aún motivo de la agenda pública de los diferentes niveles de gobierno -a excepción de los casos ya mencionados- lo que revela además la falta de liderazgo de dichas autoridades para abordar decididamente una adecuada política de gestión pública⁵¹³”.

El Informe de Seguimiento es presentado en un momento en que el conflicto de las papeleras con Uruguay estaba en su máximo punto de tensión. El DPN, Eduardo Mondino, había denunciado, en la presentación de ese informe, que el gobierno critica la construcción de las papeleras pero no se ocupa de la contaminación en la CMR⁵¹⁴.

Tres días antes, la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú había organizado una marcha sobre el puente Internacional General San Martín en rechazo a las papeleras, a la cual concurrieron más de 100.000 personas. Por su magnitud – sin precedentes en Entre Ríos – la protesta instala definitivamente el tema en la agenda nacional⁵¹⁵. El 5 de mayo, el presidente Néstor Kirchner organizó un acto en Gualeguaychú con asistencia de varios gobernadores, intendentes y concejales, con la concurrencia de aproximadamente 40000 personas, en la que anunció que la lucha por el medio ambiente era una cuestión de Estado de la siguiente forma:

⁵¹³ El Informe de Seguimiento de la Defensoría y organizaciones participantes señalan como aspectos positivos, en materia de salud, tareas encaradas por las autoridades del Hospital Cosme Argerich (dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires), por haber diseñado y puesto en práctica un programa concreto de vigilancia y estudio epidemiológico, participación comunitaria y mapa de riesgo referido a la Cuenca Matanza-Riachuelo. Por el contrario, respecto de las obras públicas y el sistema sanitario y cloacal; basurales y recursos naturales el informe no destaca ningún aspecto positivo. DPN y Organizaciones Participantes. *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza - Riachuelo (2003/2005).Reporte Ejecutivo*. [En línea], disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/informes/riachuelo2006rx.pdf> (consultado el 23/03/2013).

⁵¹⁴ La Nación. *Informe del ómbudsman de la Nación. Mondino advirtió sobre la falta de políticas para el Riachuelo*. Miércoles 03 de mayo de 2006. [En línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/802659-mondino-advirtio-sobre-la-falta-de-politicas-para-el-riachuelo>.

⁵¹⁵ Merlinsky, Gabriela. “Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay”. *Questions du temps présent* [En línea], <http://nuevomundo.revues.org/16412>, (consultado el 13/01/2015).

“Hemos venido a decir que no es una cuestión que atañe sólo a la provincia de Entre Ríos o a la ciudad de Gualeguaychú, esta es una cuestión ambiental que atañe a los pueblos uruguayo y argentino y que la República Argentina toda asume como un problema propio [...] La protección de un ambiente sano debe estar en el centro de nuestras políticas de Estado, en el marco de una verdadera responsabilidad inter-generacional.”⁵¹⁶

Al mismo tiempo, el Presidente responsabilizó al Gobierno de Uruguay por el conflicto.

El segundo informe de la DPN, a diferencia del primero tuvo gran repercusión pública en los medios de comunicación. La acción de la Defensoría y de las organizaciones participantes, en ese contexto de conflictividad ambiental, generó condiciones favorables para la intervención de la CSJN. Después de dos años, casi sin trámite alguno de una demanda por daños y perjuicios, la Corte Suprema la incorporó a su agenda la cuestión del Riachuelo, luego que la Procuración General dictaminara que el Tribunal es competente. A partir de ese momento, la visibilidad aumentó por la inminencia del Fallo sobre un asunto tan complejo y sensible.

Los informes de la Defensoría tienen como fundamento principal la defensa del derecho a la salud como derecho humano y el derecho a la vida. Ambos derechos son amenazados por la grave situación de daño ambiental (el deplorable estado de las aguas provocado por los efluentes industriales y desechos cloacales; los basurales a cielo abierto; la contaminación del suelo y el aire en el área de la Cuenca), a lo que se añade las precarias condiciones sanitarias que inciden sobre la salud del núcleo habitacional permanente, especialmente de los habitantes que viven en situación de vulnerabilidad.

En ese sentido, el DPN, en la Resolución 31/03 hace una invocación que el derecho a la salud como el primer derecho humano reconocido y garantizado por la Constitución Nacional y sostiene que también se encuentran reconocidos

⁵¹⁶ Kirchner, Néstor. *Palabras del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner*, 5 de mayo de 2006 – Corsódromo de Gualeguaychú – Provincia de Entre Ríos. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. [En línea], disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/discursosnk/24912-blank-88488502>, (consultado el 23/05/2013).

con rango constitucional diferentes tratados internacionales relativos a los derechos humanos en los que se enuncian preceptos relativos a la preservación de la salud⁵¹⁷. En el art. 1 de la mencionada Resolución se recomienda al Ministerio de Salud de la Nación que en un

“plazo perentorio proyecte la realización, por sí o de manera conjunta con los organismos de salud involucrados, de un relevamiento de impacto actualizado sobre la salud del núcleo poblacional lindante a la ribera de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo (en especial, menores de edad) de tóxicos ambientales, a los fines de determinar por medio de estudios especializados la presencia de casos de enfermedades y/o patologías cuyas causas generadoras guarden directa relación con la contaminación de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo y su área de influencia”⁵¹⁸.

La resolución 31/03, emitida el 2 de abril de 2003, de la DPN estaba reforzada por la Resolución del Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (DPCBA) 2285/03, emitida el 24 de abril de ese mismo año, de similar contenido. En ese escrito se realizaba un seguimiento del estado de ejecución de las obras que debían realizarse en la ciudad como parte de las acciones proyectadas por el Comité Ejecutor del Manejo de la Cuenca Matanza-Riachuelo. El documento ponía en evidencia el estado de parálisis en la ejecución de las obras y denunciaba el incumplimiento de artículo 30 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el cual dispone sobre la obligatoriedad de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y que, por lo tanto, se ponía en peligro el derecho constitucional a un ambiente sano y equilibrado (art. 41 CN y 26 y ss. Const. CABA)⁵¹⁹.

Sin embargo, la producción de los dos informes de la Defensoría (2003 y 2006), no fueron sólo informes de situación, fueron el resultado de un proceso

⁵¹⁷ Idem, p. 261. El documento señala que el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional ha otorgado rango constitucional a diversos tratados relativos a los derechos humanos, en los que se reconoce, ya sea en forma expresa o implícita, que la salud es un derecho humano que engendra determinadas responsabilidades. Al mismo tiempo, se cita la Declaración Universal de los Derechos Humanos-ONU-1948 (art. 3, 22 y 25, inc. 1º y 2º), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre-OEA- 1948 (art. XI), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-ONU-1966 (art.12-1), la Convención Americana sobre Derechos Humanos- Pacto San José de Costa Rica,1969 (art. 4º inc 1º y art 5º) y la Convención sobre los Derechos del Niño-ONU, 1989 (art.24). Idem.

⁵¹⁸ Resolución 31/03. En: DPN. Informe Especial: CMR, 2003, p. 262.

⁵¹⁹ Idem, p. 264.

de cooperación, negociación y consenso, coordinado por Eduardo Mondino, en torno a dos cuestiones principales: a) la necesidad de establecer una Autoridad de Cuenca que impulse un modelo de gestión acorde a un “federalismo de concertación”⁵²⁰ y b) la cuestión de la degradación ambiental en su relación estrecha con las condiciones de salud de la población.

Aunque los informes producidos por la Defensoría y Organizaciones Participantes, en rigor no son informes científicos, han producido un impacto de conocimiento objetivo que, frente a la dispersión y ausencia de información confiable producida por otros organismos estatales, funcionan como palabra autorizada para referirse a la situación de la Cuenca. Los informes han operado como dispositivos de inscripción y han resultado una forma exitosa de movilizar aliados y recursos para la presentación del problema del saneamiento de la Cuenca como problema público⁵²¹.

Los informes de la Defensoría, además de haber constituido una base sobre la cual producir un inventario de los problemas ambientales de la CMR, han conformado parte de los antecedentes de la causa judicial que pasaremos a analizar a continuación.

⁵²⁰ Defensoría del Pueblo de la Nación, 2003, p. 276.

⁵²¹ Merlinsky Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit., pp. 93-96.

9. La judicialización del conflicto por el saneamiento de la CMR

9.1. Breve cronología de los episodios más importantes del caso judicial

14/06/2004. Un grupo de 17 vecinos encabezados por Beatriz S. Mendoza presentaron a la CSJN una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas reclamando daños y perjuicios a la salud sufridos en consecuencia por la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Asimismo, solicitan la recomposición del ambiente y una serie de medidas cautelares a fin de asegurar el objeto de la demanda.

20/06/2006. La CSJN dicta las primeras medidas del caso, las cuales determinan su objeto. Se declara incompetente para conocer en su jurisdicción originaria a la reclamación que tenía por objeto el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales. A su vez, se declara competente para entender en los aspectos vinculados con la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño ambiental colectivo.

La CSJN ordena a los demandados: al Estado Nacional, la Provincia y Ciudad de Buenos Aires, y el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) la presentación de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental que contemple un ordenamiento ambiental del territorio, el control de las actividades antrópicas, estudios de impacto ambiental de las 44 empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental pública. Asimismo, requiere a las empresas demandadas información pública referida a los procesos productivos que realizan, el tratamiento de los residuos generados en su actividad y la existencia – o inexistencia – de seguros contratados.

24/08/2006. La Defensoría del Pueblo de la Nación es aceptada como tercero en la causa.

30/08/2006. Cuatro ONGS fueron aceptados como terceros (la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asociación de Boca de Vecindad (AVLB) y Greenpeace Argentina). Se rechaza la incorporación de Poder Ciudadano, Fundación Ciudad y Fundación Metropolitana en virtud de sus respectivos contenidos estatutarios⁵²².

05/09/2006. Se realiza la primera jornada de la Primera Audiencia Pública. La Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) expone el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISCMR) y la sumaria exposición de lo peticionado por el frente activo. Interviene por la actora, el Dr. Jorge Mosset Iturraspe exponiendo las pretensiones de sus representados.

⁵²² A posteriori, mediante la Resolución de fecha 20/03/2007, se agrega otra ONG: la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) 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. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Causa V.625.XLII "Verga, Ángela y otros c/ Estado Nacional y otros s/ medida cautelar".

12/09/2006. Se realiza la segunda jornada de la Primera Audiencia Pública. Las empresas demandadas toman intervención informando verbalmente lo solicitado por la CSJN en su Resolución del 20/06/06. A su vez, tomaron parte las ONGS representadas por Andrés Nápoli (FARN, CELS y Greenpeace), Alfredo Alberti por la Asociación de Vecinos de La Boca (AVLB) y Eduardo Mondino, Defensor del Pueblo de la Nación.

15/11/2006. El Congreso Nacional sanciona la Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo 26168, por la que se crea la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

06/02/2007. La CSJN solicita información a los estados demandados. Pide información respecto a las medidas adoptadas en materia de prevención, recomposición y auditoría ambiental, en relación al PISCMR y convoca a una segunda audiencia pública.

20/02/2007. Se celebra la segunda Audiencia Pública. La Secretaria de Medio Ambiente, Dra. Picolotti, en representación de los estados demandados, expone los avances en materia de aplicación del Plan Integral de Saneamiento de conformidad a lo requerido por el máximo tribunal.

23/02/2007. La CSJN, haciendo uso de las facultades instructorias, solicita a la UBA a informar sobre la factibilidad del Plan Integral presentado por las autoridades estatales para sanear la Cuenca.

04/07/2007. Se realiza la primera jornada de la Tercera Audiencia Pública. Las partes y los terceros intervinientes y algunas de las empresas demandadas expresan oralmente sus observaciones respecto del PISCMR, y en relación a las objeciones y consideraciones realizadas por los profesionales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se expresan fuertes críticas sobre el PISCMR sustentadas en las observaciones de los profesionales de la UBA.

05/07/2007. Se realiza la segunda jornada de la Tercera Audiencia Pública. Se interrogó y solicitó información complementaria a los representantes de los estados demandados y a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

22/08/2007. La CSJN da impulso al proceso al ordenar a la Autoridad de Cuenca y los estados demandados información concentrada, clara y accesible para el público, en un plazo de 30 días, respecto de diversas materias referidas al diagnóstico y políticas en la cuenca. Asimismo, se corrió traslado de la demanda, estableciéndose reglas procesales específicas.

28/11/2007. Se realiza la primera jornada de la Cuarta Audiencia Pública. Contestan a la demanda los representantes de los estados demandados, los municipios y de la Coordinadora Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).

29 y 30/11/2007. Se realiza la segunda y tercera jornadas, respectivamente, de la Cuarta Audiencia Pública. Contestan a la demanda los representantes de las empresas.

08/07/2008. La CSJN dicta la sentencia definitiva respecto a la prevención y recomposición ambiental. Se reconoce la responsabilidad jurídica del Gobierno Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la CMR, para limpiar y prevenir daños al medio ambiente en la Cuenca del Río Matanza-Riachuelo.

La ACUMAR es la autoridad obligada a la ejecución del Plan Integral para el saneamiento de la CMR, sin perjuicio de la responsabilidad de los estados Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad de Buenos Aires.

Se delega el proceso de ejecución en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, otorgándole competencia exclusiva en la ejecución de la sentencia y en la revisión judicial de las impugnaciones de la Autoridad de Cuenca. Se le delega, a su vez, la facultad de ordenar la investigación de delitos derivados del incumplimiento de los mandatos, y fijar el valor de las multas. Asimismo, se establece que sus resoluciones serán consideradas como dictadas por el tribunal superior de la causa permitiendo su impugnación – en caso de reunirse los requisitos de admisibilidad – directamente ante la Corte.

Se crea un Comité de Seguimiento, el "Cuerpo Colegiado", integrado por representantes de las ONGS que participaron como terceros en el proceso en el ámbito y bajo la coordinación del Defensor del Pueblo de la Nación.

Se declara que continúa el proceso respecto a la atribución de responsabilidades patrimoniales relativas a la reparación del daño ambiental colectivo.

Se establece un control en la asignación de fondos y ejecución presupuestaria a cargo de la Auditoría General de la Nación.

[CSJN. Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Derecho Ambiental*. Buenos Aires, 2012; Centro de Información Judicial (CIJ), Especial Riachuelo. [En línea], disponible en: <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>; CIJ. Riachuelo, Programa de Saneamiento. [En línea], disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-56-Riachuelo--Programa-de-saneamiento-.html>; FARN. Área Riachuelo. Cronología del caso. [En línea], disponible en: <http://www.farn.org.ar/riachuelo/cronologia.html>; Berros, María V. "Relatos sobre el río, el derecho de la Cuenca Matanza-Riachuelo". *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*. Año 1, Nº 1, mayo de 2012, pp. 111-163].

9.2. La CSJN como actor central en el conflicto del Riachuelo

El caso "Mendoza, Beatriz" es el mayor precedente judicial de la historia nacional con respecto a causas colectivas ambientales⁵²³. En el proceso

⁵²³ Lorenzetti. *Justicia Colectiva*. Op. Cit., p. 49. Según Cafferatta el fallo Mendoza marca un hito en el desarrollo del Derecho Ambiental en la Argentina y América Latina. Cafferatta, Néstor. "El tiempo de las cortes verdes". *Revista Jurídica*. La Ley, Buenos Aires, 21 de marzo de 2007, p. 8. En otro artículo, el mismo autor afirma que el fallo Mendoza, "representa, con toda su carga doctrinaria, un punto de inflexión de un ascenso progresivo de las cuestiones

contencioso la Corte Suprema se convierte en el actor principal del conflicto. Su análisis requiere considerar el proceso de transformación de la composición del Alto Tribunal desde su composición hasta su rol institucional.

La Corte post 2003 es diferente a las anteriores no sólo en su composición. Luego de la grave crisis institucional que atraviesa el país a fines de 2001 surgen una serie de propuestas, desde la sociedad civil, para una Corte nueva⁵²⁴.

El 19 de junio de 2003, el Presidente de la Nación, a través del Decreto 222/03, decide restringir su facultad discrecional de proposición con la finalidad de dar más transparencia y participación ciudadana.

La Corte conformada en 2003 asume la responsabilidad de revalorizar el compromiso asignado en la CN respecto al control de constitucionalidad, la revisión en última instancia de las decisiones judiciales, la intervención en materia jurisdiccional y en su competencia como el órgano más idóneo para garantizar el fuero federal.

El Alto Tribunal en el “Juicio Riachuelo” se propone jerarquizar los derechos ambientales y aplicar una serie de normas ambientales desde la Constitución Nacional hasta las leyes de presupuestos mínimos, los cuales tenían un grado muy bajo de instrumentalización. La causa se ha presentado a

ambientales en la consideración prioritaria de los tribunales de justicia nacionales”. Cafferatta, Néstor. *Perspectivas del Derecho Ambiental en Argentina*. [En línea], disponible en: http://www.planetaverde.org/archivos/biblioteca/archivo_20131101100031_4499.pdf, (consultado el 22/07/2014).

⁵²⁴ Una de ellas se plasmó en el documento “Una Corte para la democracia”, que entre sus principales ejes tratados se destacan: a) acumulación de causas y empleados como consecuencia de una expansión de las competencias de la CSJN; b) la falta de publicidad en el procedimiento por el que tramitan los expedientes; c) los obstáculos a la participación de la ciudadanía en la búsqueda de la justicia; d) la falta de publicidad sobre las decisiones que adopta la Corte Suprema; la falta de transparencia en la gestión y funcionamiento del Poder Judicial y, en especial, de la propia Corte Suprema; e) la igualdad en las cargas públicas y pago de impuestos por parte de los jueces; f) la falta de mecanismos de control de la administración del Poder Judicial; g) la falta de transparencia en la designación de jueces, en especial de los Ministros de la Suprema Corte; h) la falta de transparencia en el proceso de destitución o remoción de jueces, en especial de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Asociación por los Derechos Civiles (ADC), el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Fundación Poder Ciudadano, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Unión de Usuarios y Consumidores. *Una Corte para la Democracia*. [En línea], disponible en: <http://www.adc.org.ar/2013/wp-content/uploads/2014/04/Una-Corte-para-la-Democracia-I.pdf>

la Corte como una oportunidad para avanzar en la normalización⁵²⁵ de la Ley General del Ambiente (LGA) 25675.

La causa Mendoza tiene su origen en la demanda realizada por un grupo de 17 vecinos, (autos: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”) que dicen padecer los efectos de grave contaminación del área de la CMR, procedentes de la Villa Inflamable en Dock Sud y otro grupo de profesionales del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito, en el municipio de Avellaneda – Provincia de Buenos Aires –, que demandan ante la CSJN, al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 44 empresas⁵²⁶ por daños y perjuicios – por volcar directamente al río los residuos peligrosos, por no construir plantas de tratamiento, por no adoptar nuevas tecnologías y por no minimizar los riesgos de su actividad productiva – y por la recomposición del daño ambiental. Se solicita por medio de esa acción un resarcimiento por el daño individual (reparar la incapacidad sobreviniente, los gastos por tratamientos médicos, gastos por nueva radicación, daño moral, daño psíquico sufrido por madres, padres y sus hijos, el daño futuro comprensivo de los gastos que habrá que realizar para liberar a los niños de la contaminación que portan en su organismo, y la pérdida del valor locativo de los inmuebles que habitan) como por daño colectivo al ambiente⁵²⁷.

Por otra parte, apoyándose en el art. 41 de la CN y la LGA 25675, los vecinos reclamaron el cese de la contaminación y recomposición del daño ambiental colectivo de la Cuenca, con énfasis en la dimensión supraindividual del problema, como requisito fundamental para reparar el daño a la salud de

⁵²⁵ La normalización es la generación de reglas de diverso carácter y con alcances variables, subsiguientes a la sanción de una ley y que son producidas por la jurisprudencia (interpretación mediante) para permitir la aplicación de dicha norma. Azuela, Antonio. Op. Cit., pp. 109-112.

⁵²⁶ Las demandadas Sorialco SACIF, Fábrica Justo SAI y C., Curtiduría A. Gaita SRL, Tri-Eco SA, Solvay Indupa SAIC, Rasic Hnos. SA, Shell Compañía Argentina de Petróleo SA, Antivari SACI, SA Luppi Hermanos y Compañía Limitada Curtiduría y Anexo, Sulfargen SA, Dow Química Argentina SA, Química True SA, Central Dock Sud SA, Materia Hnos. SACI y F, Sadesa SA, Coto Centro Integral de Comercialización SA, YPF SA, Curtiembre Ángel Giordano SRL, Curtiembre Francisco Urciuoli e Hijos SA, Petrobras Energía SA, Orvol SA, Meranol SACI, Molinos Río de La Plata SA, Odjell Terminals Tagsa SA, Seatank (Buenos Aires) SA, Danone Argentina SA, Frigorífico Regional General Las Heras SA, Productores de Alcohol de Melaza SA (PAMSA), Destilería Argentina de Petróleo SA (DAPSA), Daimlerchrysler Argentina SAFICI, Cervecería y Maltería Quilmes SAICA. Buenos Aires Embotelladora SAC Cervecería Bieckert SA, COVYC SA, Petrolera del Cono Sur SA, Petro Río Compañía Petrolera SA, Aguas y Saneamientos Argentinos SA (AySA) y Tratamiento de Efluentes Avellaneda SA (TEA SA).

⁵²⁷ M. 1569, L. XL. Sentencia. 20/06/2006.

habitantes (arts. 27, 28 y 30). La demanda, redactada por el Dr. Mosset Iturraspe y otros, requiere como medidas cautelares la creación de un “Fondo de Compensación Ambiental”⁵²⁸ para reparar el daño ocasionado a las víctimas, de carácter autónomo, con fondos de las diferentes jurisdicciones involucradas, en su calidad de coautores solidariamente responsables (art. 34 de la LGA); la solicitud del PEN de la reanudación y finalización del Plan de Gestión Ambiental de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, solicitando que se establecieran plazos perentorios para un relevamiento actualizado de impactos de tóxicos ambientales sobre la población de la Cuenca con el objeto de detectar las enfermedades y/o patologías directamente asociadas a la contaminación; la puesta en marcha de medidas de 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 demandadas⁵²⁹.

Desde el punto de vista del proceso, la causa, que se inició como daños y perjuicios, en su transcurso no siguió un trámite ordinario sino, uno autónomo y urgente en el que se configuró un proceso ambiental atípico y expedito⁵³⁰.

El 20 de junio de 2006, la CSJN dicta una primera decisión sobre el caso Mendoza en la que decide: a) no hacer lugar a la acumulación objetiva de los reclamos individuales de reparación referidos a los daños a las personas y a la propiedad. Reconoce, en cambio, su competencia para atender sobre la pretensión de prevenir y remediar el daño ambiental de la CMR; b) ordena a los estados demandados a presentar un plan de remediación ambiental, que incluya las cuestiones de zonificación, control y evaluación ambiental sobre las industrias demandadas, educación ambiental e información pública; c) ordenar a las empresas demandadas a presentar información sobre la descarga de efluentes líquidos, plantas de tratamiento y seguro ambiental; d) ordenar a la parte actora aportar a su escrito de demanda determinada información necesaria para dilucidar el caso; e) no conceder medida cautelar solicitada por la parte actora; f) convocar a una audiencia pública a todas las partes intervinientes fijada para el 5 de septiembre de 2006 con el objeto de que

⁵²⁸ Idem, Iniciamos demanda- medida cautelar, p. 126.

⁵²⁹ Idem.

⁵³⁰ Lorenzetti, Ricardo. *Justicia Colectiva*. Op. cit., p. 50.

informen sobre los datos requeridos por el Alto Tribunal⁵³¹.

En esa primera intervención y en las sucesivas etapas por las que atraviesa el caso “Riachuelo” hasta la sentencia del 8 de julio de 2008, el Supremo Tribunal implementa una serie de innovaciones institucionales substanciales en la historia de la institucionalización ambiental en Argentina. Un aspecto fundamental de ese proceso ha sido la utilización, en el transcurso del juicio, de las prerrogativas del art. 32 de la LGA⁵³²: a) emitir mandatos positivos a los otros poderes, lo que ha permitido a la Corte ordenar la adopción de un plan ante la omisión inconstitucional; b) las facultades ordenatorias y la disección de pretensiones y de grupos demandados, lo que ha permitido a la Corte la formación de frentes para identificar y acumular las multipartes del expediente: el frente pasivo (integrado por las empresas demandadas) y el sector público (los estados demandados) y el frente activo (el Defensor del Pueblo de la Nación, los terceros intervinientes en la causa); c) la Sentencia exhortativa, por la cual la Corte, con el fin de evitar la inconstitucionalidad por omisión en el futuro, les recuerda a los poderes responsables los contenidos que deberían estar presentes en los planes públicos⁵³³.

El 8 de julio de 2008, a dos años de la declaración de competencia en el caso y sobre el material de prueba acumulado, el Alto Tribunal dicta la primera sentencia definitiva. Se destaca como una primera cuestión relevante en el fallo la reivindicación expresa de la Corte de su responsabilidad como intérprete final de la Constitución. Sobre el fundamento presentado en la demanda de 2004, que la Corte asume y desarrolla, del reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, establecido en el art.

⁵³¹ CSJN. M. 1569. XL. Sentencia 20/06/2006.

⁵³² Establece el art. 32 de la LGA que “La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer de todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a las cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.

En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte”. LGA 25675, BO: 28/11/2002.

⁵³³ Nápoli, Andrés y Esain, José. Op. cit., p. 113.

41 de la CN así como la obligación de recomponer el daño ambiental⁵³⁴. El derecho ambiente como derecho humano, es cause y continente para los derechos individuales y sociales⁵³⁵.

El Alto Tribunal, a su vez, fundamenta su admisión en la causa en la naturaleza del ambiente como bien de incidencia colectiva, de uso común e indivisible. Ello por tratarse de la contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales. Es decir, que la Corte limita su sentencia al daño ambiental colectivo y, dentro de este, a su prevención, recomposición y el resarcimiento⁵³⁶.

La LGA define el concepto de daño ambiental, en el art. 27, como “toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”. Se trata de una noción fundamental en el caso judicial, por sus consecuencias jurídicas y políticas. Previamente a la sanción de la Ley 25675, la reparación o tutela del daño se limitaba a las personas o al patrimonio. Esa matriz individualista del

⁵³⁴ CSJN. M. 1569, XL; ORI. Pronunciamiento de fecha 20/06/2006 – Fallos: 326:2316, considerando 7. Se ha resaltado como un aspecto llamativo que la CSJN haya fundamentado sus decisiones a lo largo del caso exclusivamente en normas internas (los arts. 41 y 43 de la CN y la Ley 25675), sin hacer uso de normas internacionales de derechos humanos, como el derecho al agua, que también contienen pautas y límites de actuación a los poderes políticos aplicables a este caso. Fairstein, Carolina y Morales, Diego. “En busca de la soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza – Riachuelo”. *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2009*. CELS, Siglo XXI, Buenos Aires, 2009, p. 339.

⁵³⁵ Como señala el Juez Weeramantry de la Corte Internacional de Justicia en el caso Gabcikovo/Nagymaros, “La protección del medio ambiente es también una parte vital de la doctrina contemporánea de los Derechos Humanos, ya que es una condición *sine qua non* para numerosos derechos humanos como el derecho a la salud y el derecho a la vida misma”. Resulta fácilmente comprensible que “los daños al medio ambiente pueden afectar y socavar todos los Derechos Humanos establecidos en la Declaración Universal y otros instrumentos de derechos humanos”. Weeramantry, Christopher. Op. cit., pp. 88-89. El derecho internacional de los DDHH contiene numerosas herramientas sobre los que se sustenta la relación inescindible entre ambiente y los derechos humanos. Por ejemplo, la Declaración de Estocolmo de 1972 proclama que tanto el medio natural como el artificial “son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”. la Corte Internacional de Justicia ha señalado que, “la Corte reconoce que el medio ambiente no es una abstracción, sino que representa el espacio de vida, la calidad de vida y la misma salud de los seres humanos, incluyendo las generaciones no nacidas”. CIJ, Opinión Consultiva. *Legalidad de la Amenaza o Uso de Armas Nucleares*, 8 de Julio de 1996. Sin embargo, cabe tener en cuenta que el diálogo entre los derechos humanos y ambiente no se encuentra exento de dificultades ya que, mientras que la comunidad internacional reconoce que los derechos humanos no se encuentran dentro de la jurisdicción reservada del Estado, virtualmente todos los instrumentos internacionales en materia ambiental reafirman la soberanía del Estado sobre la política ambiental. Orellana, Marcos. *Derechos Humanos y Ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. [En línea], disponible en: http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, p. 292. (Consultado en julio de 2014).

⁵³⁶ Considerando 1 de la sentencia del 8 de julio de 2008.

derecho de daño es revisada desde el concepto de daño ambiental colectivo. A partir de la nueva Ley, el ambiente es un bien jurídicamente protegido y, si es dañado, el agente responsable de ese daño tiene la obligación de recomponerlo a su situación original. Se trata de dos lógicas subyacentes que están presentes en la demanda: por un lado se alega un daño en la salud de 17 personas, algunas en representación de sus hijos menores. Por la otra, se hace referencia a la existencia de un daño al ambiente que es necesario recomponer, prevenir a futuro y resarcir⁵³⁷, por causa del vertido de residuos cloacales, tóxicos y peligrosos en los cursos de la CMR, debido al carácter federal de la materia en debate (art. 7 de la LGA)⁵³⁸. La CSJN declara su competencia sólo en la segunda y, dentro de este, a la recomposición y prevención.

Con respecto del reclamo por resarcimiento de daños a la salud, lesiones patrimoniales y personales padecidas como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente, el Supremo Tribunal se declaró incompetente. Sostuvo que “las reclamaciones individuales de esa naturaleza deberán ser reformuladas por los demandantes ante los tribunales que resulten competentes...”⁵³⁹.

De esa forma, ante del carácter dual de la demanda (de carácter individual y colectivo) la Corte diferencia el daño según sea daño ambiental puro o per se, (el cual es supraindividual, colectivo, indivisible, inapropiable e irrenunciable) del daño colateral o daño a través del ambiente, que es ocasionado mediante el ambiente a la persona o el patrimonio⁵⁴⁰.

La acción de la Corte no sólo establece un punto de inflexión en términos jurídico-institucionales respecto de la implementación del derecho ambiental, sino también con relación al tratamiento de la cuestión ambiental en Argentina en términos sociales y políticos. En efecto, la causa Mendoza se encuentra en consonancia con un proceso previo de movilización de diversos actores de la sociedad civil, y su cooperación con algunas instituciones estadales. Así, a los

⁵³⁷ Berros, María Valeria. “Relatos sobre el río, el derecho de la Cuenca Matanza-Riachuelo”. *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, Año 1, N° 1, mayo de 2012, Buenos Aires, 2012, p. 146.

⁵³⁸ Lorenzetti, Ricardo. *Justicia Colectiva*. Loc. cit.

⁵³⁹ Considerando 16 de La Sentencia del 20 de Junio de 2006.

⁵⁴⁰ Lorenzetti, Ricardo. *Justicia Colectiva*. Loc. cit.

pocos días de abrirse el caso, las OSC que habían participado de la producción de informes de seguimiento de la CMR solicitaron su inclusión como terceros en la causa, sustentado sobre la base constitucional (art. 43) que otorga legitimación activa al DPN como a las asociaciones propendan a la defensa del medio ambiente, la legitimación activa para accionar en casos de daños colectivos ambientales.

La Corte admitió la intervención sólo de aquellas que en sus Estatutos sociales establecían claramente la finalidad de protección del medio ambiente y del DPN. El 24 de agosto de 2006 admite la intervención voluntaria como tercero en el proceso, en virtud de la legitimación autónoma con respecto al objeto perseguido en la demanda, del DPN. El 30 de agosto admite como terceros en la causa, por constituir la defensa del medio ambiente y/o de derechos humanos ligados a la tutela ambiental la finalidad propia o el cumplimiento del objeto estatutario, de las organizaciones FARN, Greenpeace, CELS, y Asociación de Vecinos de La Boca (AVLB), en cambio por las mismas razones en contrario, deniega la participación en carácter de terceros requerida por las agrupaciones Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y Fundación Metropolitana.

Recuadro 2. Sentencia de la CSJN del 8 de julio de 2008

Se dicta sentencia definitiva respecto a la prevención y recomposición ambiental. La Corte divide el objeto de la causa en base a la necesidad de dictar medidas urgentes utilizando el parámetro temporal, por lo que resuelve continuar el proceso respecto a la atribución de responsabilidades patrimoniales relativas a la reparación del daño ambiental colectivo.

Establece como autoridad responsable del cumplimiento del programa a la ACUMAR, sin perjuicio de mantener intacta la responsabilidad del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se incluye disposiciones en ocho materias: 1) Información Pública; 2) Contaminación de origen industrial; 3) Saneamiento de basurales; 4) Limpieza de márgenes de río; 5) Expansión de la red de agua potable; 6) Desagües pluviales; 7) Saneamiento cloacal y 8) Plan Sanitario de emergencia.

Además de contener una indicación prioritaria de las acciones, se establece un sistema de control de la ejecución de la sentencia.

A fin de asegurar su correcta ejecución la Corte ordenó a la ACUMAR la adopción de un Sistema Internacional de Medición de cumplimiento de los objetivos.

Aplicación de multas diarias a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca en caso de incumplimiento de los plazos previstos.

Delegación del proceso de ejecución en el Juzgado Federal de Quilmes; con competencia exclusiva en la ejecución de la sentencia y en la revisión judicial de las impugnaciones de la ACUMAR, pudiendo ordenar la investigación de delitos derivados del incumplimiento de los mandatos, y fijar el valor de las multas. Asimismo, se establece que sus resoluciones serán consideradas como dictadas por el Tribunal Superior de la causa, permitiendo su impugnación en caso de reunirse los requisitos de admisibilidad directamente ante la Corte.

Participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa de políticas públicas a través de un Cuerpo Colegiado integrado por representantes de las organizaciones no gubernamentales que participaron como terceros en el proceso (FARN, AVLB, CELS, ACDH y Fundación Greenpeace Argentina), en el ámbito y bajo la coordinación del Defensor del Pueblo de la Nación.

Control de la asignación de fondos y ejecución presupuestaria a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN).

Fuente: CSJN, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)". Sentencia del 8 de julio de 2008.

9.3. La Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo y la participación ciudadana

La creación de la ACUMAR es un aspecto crucial en el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental del caso analizado. La gestión en la CMR había sido considerada como caso testigo de gestión fragmentada del agua, de superposición de competencias sobre un mismo territorio y un caso paradigmático de coexistencia de diferentes regímenes jurídicos con fuertes inconsistencias y por la existencia de vacíos legales⁵⁴¹.

⁵⁴¹ Sabsay, Daniel; García, María del Carmen; Nápoli, Andrés; Ryan, Daniel. *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte Jurídico-Institucional para su construcción*. Buenos Aires, 2002, p. 14. [en línea], disponible en: <http://www.farn.org.ar/docs/libros.html> (consultado el 13/12/2010).

En respuesta a la sentencia del 20 de junio de 2006, los tres estados demandados y los catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires, con jurisdicción sobre la CMR, acordaron crear un ente inter-jurisdiccional.

El proyecto de ley ingresa a la Cámara de Senadores de la Nación el 29 de agosto de 2006 y es aprobado el 11 de octubre, pasando a la Cámara de Diputados para su tratamiento. El 15 de noviembre fue aprobado, al igual que en la Cámara de Senadores, dando nacimiento a la ley 26168, la cual fue posteriormente enviada al PEN y promulgada mediante el Decreto 1792/2006 el 4 de diciembre de ese mismo año y reglamentada por el Decreto 92/2007 el 5 de febrero de 2007. A su vez, el proyecto contó con adhesión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por Ley 2217 y de la Provincia de Buenos Aires, por Ley 13642. El consejo directivo de la ACUMAR se constituyó el 17 de julio de 2007.

La creación de la ACUMAR es una de las primeras respuestas desde el gobierno nacional ante la conminación de la CSJN a los estados demandados de presentar un plan integrado.

La Ley 26168 se encuadra dentro de las leyes-convenio, las cuales constituyen uno de los instrumentos del derecho intrafederal, junto con los pactos federales y los tratados interprovinciales⁵⁴². De esta forma, la constitución de este organismo se dio a través de una norma federal con adhesión de las jurisdicciones y no, como había sido propuesto en sus informes de la DPN, a través de un Acuerdo inter-jurisdiccional entre todos los niveles de gobierno involucrados (Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires y los catorce municipios con jurisdicción en la Cuenca)⁵⁴³.

Planteado de este modo, el proyecto de creación de la ACUMAR generó una controversia inicial, a partir de una presentación realizada por la FARN, la Fundación Metropolitana y la Asociación Vecinos de la Boca (AVLB) ante la Corte Suprema. En el tratamiento de la Ley 26168, dichas organizaciones manifestaron su desacuerdo, en una presentación al Congreso Nacional, con el dispositivo elegido para dotar de una institucionalidad a la CMR.

⁵⁴² Sahaniuk, Analía. *La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Análisis jurídico de su ley de creación*. Tesis de Maestría en Derecho Ambiental, 30 de octubre de 2012, pp. 42-43.

⁵⁴³ Defensoría del Pueblo de la Nación, Informe 2003, p. 276.

En primer lugar, las organizaciones plantearon que el esquema de concertación de la ACUMAR no condice con la preeminencia otorgada por la Constitución Nacional a las jurisdicciones locales (provincias) en el dominio originario de los recursos naturales existentes en el territorio (art. 124, CN). Para apoyar su argumento, las organizaciones plantearon que en la CN existen mecanismos previstos para establecer organismos inter-jurisdiccionales mediante convenio (art. 125 de la CN). Sustentan su posición en que las competencias de las jurisdicciones no son idénticas y, por lo tanto, no pueden subsumirse, sino, por el contrario deben coordinarse a través de acuerdos en los que intervengan las autoridades con poder político en cada jurisdicción⁵⁴⁴.

Por otra parte, se afirmaba que por el gran número de facultades inherentes a las jurisdicciones locales en manos del Estado nacional, lejos de promover una mayor eficacia y operatividad en su funcionamiento, iba a conspirar contra coordinación inter-jurisdiccional en desmedro de las jurisdicciones locales⁵⁴⁵.

Ese planteo se encuentra en concordancia con las propuestas del DPN y Organizaciones Participantes en los informes de seguimiento de la CMR respecto de la creación de una Autoridad de Cuenca mediante un acuerdo intrafederal. En este sentido, el PEN proporcionó una rápida respuesta a la primera sentencia de la Corte, pero en una dirección diferente, respecto del esquema institucional, a los proyectos previos de la Defensoría y Organizaciones Participantes.

El diseño institucional de la ACUMAR también fue criticado en las audiencias. En la Tercera Audiencia Pública (04/07/2007), Andrés Nápoli, en representación de FARN, CELS y Greenpeace, manifestaba su preocupación de que

“...el sistema de representatividad y facultades excepción que se colocaban en cabeza del Presidente, lejos de promover una mayor eficiencia y operatividad en sus funciones, podían conspirar contra la

⁵⁴⁴ Merlinsky, María Gabriela. Tesis: *Atravesando el Río: La Construcción Social y Política de la Cuestión Ambiental en Argentina*. Op. Cit., pp. 239-242.

⁵⁴⁵ García Espil, Javier y Nápoli, Andrés. “Recomposición Ambiental De La Cuenca Matanza-Riachuelo: Una oportunidad histórica que aún reclama un fuerte compromiso político y más eficiencia en la gestión.” *Informe Anual 2010*. FARN, Buenos Aires, 2010, p. 207.

necesaria coordinación y terminar por avasallar a las jurisdicciones locales”⁵⁴⁶.

A medida que el juicio fue avanzando, las ONGS se focalizaron en otros planteos (erradicación de basurales ilegales; obras de saneamiento cloacal; control de las industrias de la Cuenca; acceso a la información pública; entre otros) y abandonaron el cuestionamiento al esquema institucional adoptado por la ACUMAR.

Según el art. 1 de la Ley 26168 la ACUMAR es un ente de derecho público inter-jurisdiccional creado en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) de la Jefatura de Gabinete de Ministros. A su vez, establece su competencia en el área de la CMR.

Los arts. 2, 3 y 4⁵⁴⁷ de la mencionada Ley establecen los órganos que constituyen la ACUMAR y su integración. Según el art. 2 la ACUMAR debe componerse por 8 integrantes, entre ellos el titular de la SAyDS de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a quien corresponde ejercer la presidencia; tres representantes del PEN; dos representantes de la Provincia de Buenos Aires y dos representantes de la Ciudad de Buenos Aires.

Según el art. 3 establece la creación de un Consejo Municipal integrado por un representante de cada Municipio de las jurisdicciones comprendidas, con el objeto de “cooperar, asistir y asesorar al Ente”⁵⁴⁸. El carácter meramente consultivo de los municipios fue criticado en la Segunda Audiencia Pública (20/02/2007) debido que las autoridades municipales son quienes tienen una relación más directa con la problemática ambiental y sus afectados⁵⁴⁹.

El art. 4 de la Ley establece la creación de la Comisión de Participación Social con funciones consultivas e integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área de la Cuenca. La sentencia de la CSJN complementa esta instancia al asignar al Defensor del Pueblo de la Nación el rol de coordinar la participación ciudadana en el control de lo ordenado y al

⁵⁴⁶ CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”. Audiencia del 04/07/2007, intervención de Andrés Nápoli.

⁵⁴⁷ Para un análisis detenido del articulado de la ley 26168 consultar Sahaniuk, Analía. Op. cit.

⁵⁴⁸ Ley 26168, B.O. del 05/12/2006, art. 3.

⁵⁴⁹ Berros, María Valeria. Op. cit., pp. 126-127.

disponer la creación del Cuerpo Colegiado (CC). Cabe distinguir el rol de la Comisión de Participación Social de la ACUMAR del CC. Mientras que la primera tiene como fin orientar e introducir la visión de los ciudadanos, vecinos y afectados en las decisiones a partir de las definiciones contenidas en el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo, el CC tiene como finalidad promover la participación ciudadana para fortalecer los mecanismos de control de la sentencia⁵⁵⁰.

Una vez sancionada la mencionada Ley, la ACUMAR convocó, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo V del Decreto 1172/03, a un proceso de Elaboración Participada para la redacción del Reglamento Operativo de la Comisión de Participación Social. Ese instrumento se aprobó mediante la Res. 5/2007 de ACUMAR. A su vez, se definieron tres ámbitos para convocar la participación de las organizaciones registradas: el municipal, el transversal y el inter-jurisdiccional.

La creación de la Comisión de Participación Social de la ACUMAR es un aspecto crucial de la relación entre la participación ciudadana y las instituciones, pero su funcionamiento es uno de los aspectos más controvertidos. En las audiencias hubo objeciones hacia su modo de implementación y resultados. Posteriormente sería uno de los puntos de crítica por parte de las ONGS que integran el Cuerpo Colegiado, en el cumplimiento de la misión que les otorgara la CSJN de promover la participación ciudadana en el control del cumplimiento de la Sentencia.

En la Segunda Audiencia, esa cuestión formó parte de los interrogantes que formuló Corte, en la voz de Lorenzetti, a la Secretaria de Ambiente de la Nación, Romina Picolotti⁵⁵¹ y, en la Tercera Audiencia (04/07/2007) por parte de las organizaciones incorporadas como terceros en la causa. En esa Audiencia Andrés Nápoli realizó una serie de críticas vinculadas con el control

⁵⁵⁰ Aunque la CSJN, en su Sentencia, no hizo mención expresa a este aspecto, se infiere la complementariedad de la Comisión de Participación Social de la ACUMAR y las que desarrolla el Cuerpo Colegiado porque, mientras que a la primera le corresponde organizar y promover la participación social y comunitaria en la definición y discusión de las políticas a implementar, el segundo se ocupa de lo mismo, pero en lo que respecta al control de lo actuado. Fairstein, Carolina y Morales, Diego. Op. Cit., p. 354.

⁵⁵¹ CSJN, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)". Audiencia del 20/02/2007, intervención de la SAyDS, Secretaria Romina Picolotti.

sobre las industrias, las facultades de excepción otorgadas al presidente de ACUMAR, los sistemas de información pública y lo concerniente a la Comisión de Participación Ciudadana. Respecto de esta última cuestión manifestaba su preocupación por su funcionamiento en los siguientes términos:

“...más allá de algunas reuniones de carácter informativo que se han realizado, la citada Comisión no ha sido puesta en marcha hasta el presente, por lo que no dudamos en afirmar que la participación ciudadana en el ámbito de la Autoridad brilla por su ausencia [...] el único grado de avance que tiene la Comisión de Participación es un registro de sesenta organizaciones. El registro se crea en un día, y se gestiona en muy poco tiempo”⁵⁵².

Alfredo Alberti, en su intervención en representación de la Asociación de Vecinos de La Boca profundiza esas críticas hacia las deficiencias en la participación social, agravadas por los efectos perniciosos de la “naturalización” de la contaminación en la Cuenca:

“La naturalización que el problema ambiental sufrió a lo largo de los años alcanza también a las lógicas de trabajo de los equipos de salud. Esto quiere decir que 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 [...] 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.”⁵⁵³

Finalmente, en la Cuarta Audiencia, el Representante de los catorce municipios demandados, Homero Bibiloni, que se manifestó sobre la necesidad de “... profundizar el tema de la representación de la sociedad civil”⁵⁵⁴.

Luego del Fallo del 8 de julio de 2008, Fairstein y Morales, desde el CELS criticaban el funcionamiento de la mencionada Comisión, en 2009 de la siguiente forma:

⁵⁵² Idem, intervención de Andrés Nápoli.

⁵⁵³ Idem, intervención de Alfredo Alberti.

⁵⁵⁴ Idem, Audiencia Pública del 28/11/2007, intervención del representante de los municipios, Homero Bibiloni.

“Desde agosto de 2006, fecha en que se presentó el PISA, hasta el dictado del mencionado reglamento operativo, se realizaron dos encuentros abiertos con organizaciones sociales que trabajaban en la cuenca. Por otro lado, a partir del dictado del reglamento operativo la comisión de participación social ha realizado una única reunión en el ámbito municipal con vecinos y organizaciones de La Matanza en septiembre de 2008. La segunda reunión, convocada para el mes de diciembre de 2008 en el municipio de Almirante Brown, finalmente fue suspendida por las autoridades convocantes sin que establecieran una futura fecha de realización.”⁵⁵⁵

Respecto de la información ambiental, Andrés Nápoli, desde la FARN y en ese mismo año, denunciaba que:

“En una primera instancia pretendió tener por cumplida la obligación de instaurar un sistema de información con una simple página de Internet con información fragmentada, desorganizada e imposible de entrecruzar.”⁵⁵⁶

Cabe resaltar que la información ambiental, un aspecto fundamental para la participación en la toma de decisiones, forma parte de las acciones y deberes específicos que había mandado la CSJN a la ACUMAR. Estas medidas se vinculan con aspectos tales como la producción y la difusión de información pública, el control de la contaminación industrial, la remoción de basurales, el cuidado de la salud de los habitantes, la extensión de obras de agua y cloacas, entre otros.

Para el 2011, señaló la FARN que la ACUMAR avanzó en algunos aspectos puntuales en el acceso a la información pública, tales como la creación de un “Centro de Atención Telefónica 0-800” y la inauguración de centros de atención en Cañuelas y Esteban Echeverría. Sin embargo, la falta de cumplimiento en la implementación del sistema de información ordenado por la Corte llevó a que el Juez Federal de Quilmes impusiera multas al ex Secretario de Medio Ambiente y Presidente de la ACUMAR, Homero Bibiloni⁵⁵⁷.

⁵⁵⁵ Fairstein, Carolina y Morales, Diego. Op. Cit., p. 354.

⁵⁵⁶ Nápoli, Andrés. “Una Política de Estado para el Riachuelo”. Op. cit., 221.

⁵⁵⁷ Nápoli, Andrés. “Causa Riachuelo. Ampliando los límites del acceso a la información”. *Informe Ambiental Anual 2012*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2012, p. 162.

Uno de los puntos más críticos de la gestión de ACUMAR está en relación con las resoluciones 1/2007 sobre descargas de efluentes líquidos; 2/2007, mediante el que se aprobó la “Tabla de Métodos de Medición de Calidad del Aire; 1/2008 “Reglamento de Agentes Contaminantes” y la 3/2009 sobre los Usos y Objetivos de Calidad del Agua, entre otras. Sendas resoluciones se sustentan en el art. 5 inc. “a” de la Ley 26168 que establece que:

“La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales.”⁵⁵⁸

El inciso “a”, en particular faculta a la ACUMAR a: “Unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas...”⁵⁵⁹.

Dichas resoluciones, según el Defensor del Pueblo y el Cuerpo Colegiado (CC), no permiten el cumplimiento de los objetivos del fallo de la CSJN⁵⁶⁰, ya que, ese cuerpo normativo:

“tiende a consolidar un sistema de contaminación controlada/tolerada que no contempla las particularidades del cuerpo receptor (Riachuelo), ya saturado de contaminantes y en condiciones de anoxia en varios tramos”⁵⁶¹.

De las mencionadas resoluciones, la 3/2009 sobre “Usos y Objetivos de Calidad del Agua” ha sido especialmente criticada por varias razones asociadas a su permisividad en materia ambiental. Esa norma fue aprobada en consideración de que la CMR,

“se encuentra actualmente afectada por múltiples, diversas y complejas fuentes de contaminación ambiental. Que una parte sustantiva de los cursos de agua de la Cuenca Matanza Riachuelo

⁵⁵⁸ Ley 26168, Creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo, BO: 05/12/2006.

⁵⁵⁹ Idem.

⁵⁶⁰ DPN. Informe del CC de 2010, p. 5.

⁵⁶¹ García Espil, Javier y Nápoli, Andrés. Op. cit., p. 19.

presenta un estado de contaminación extrema y anoxia que hace que no sean hoy aptas para ningún uso.”⁵⁶²

Sobre ese diagnóstico dispone en su art. 1:

“...alcanzar en el mediano a largo plazo, en el ámbito de la Cuenca Matanza Riachuelo, la conformada por los valores asociados al uso de los indicadores ambientales relacionados al Uso IV - Apta para actividades recreativas pasivas.”⁵⁶³

Según Malpartida, el uso IV, desde un punto de vista ecológico es inapropiado para ser utilizado de forma uniforme a toda la Cuenca, dado que resulta muy exigente para algunos puntos, como la Cuenca baja pero “condena a malograr definitivamente la cuenca media y alta”⁵⁶⁴. Cabe tener en cuenta que, según los muestreos – cuya sistematización es reciente – la calidad de las aguas de la Cuenca es muy variable. Que esos resultados son esperables debido a la heterogeneidad de la Cuenca: abarca una superficie de 2338 km², muy heterogénea, con 17 ríos y arroyos distintos⁵⁶⁵. La homogeneización de la norma habilitaría, en consecuencia, se degraden zonas que actualmente presentan condiciones ambientales aceptables⁵⁶⁶.

Al establecer una meta de calidad del agua ambientalmente permisible, implícitamente, se condicionan muchas de las dimensiones cruciales de la gestión ambiental: el control de la contaminación industrial, el tratamiento de efluentes cloacales, la gestión de los residuos sólidos, el ordenamiento ambiental del territorio, el control de actividades agropecuarias, la protección de márgenes⁵⁶⁷.

Según el Defensor del Pueblo y el Cuerpo Colegiado, el uso IV, no se ajusta al Principio de Progresividad dispuesto por la LGA en su art. 4, dado esa meta fue establecida en el largo plazo. Por lo tanto, no se ha previsto una gradualidad que permita mejorar la calidad de los cursos de agua con metas

⁵⁶² ACUMAR. Resolución 3/2009 Usos y Objetivos de Calidad del Agua BO: 26/0572009.

⁵⁶³ Idem.

⁵⁶⁴ Malpartida, Alejandro. “La Cuenca Matanza-Riachuelo a la luz de las acciones de la ACUMAR 2006-2012. *La Corte Ordenó Recomponer el Riachuelo*. Asociación de Vecinos de la Boca. Buenos Aires, 2012, p. 94.

⁵⁶⁵ Martínez, Enrique. “Evaluación de las condiciones ambientales fijadas a la industria por la ACUMAR”. *La Corte Ordenó Recomponer el Riachuelo*. Op. cit., p. 103

⁵⁶⁶ DPN. Informe Especial del CC 2013, p. 11.

⁵⁶⁷ Idem, p. 10.

intermedias y finales. Asimismo, aduce el CC, que no cumple con el objetivo de recomposición ambiental establecido en la sentencia de la Corte Suprema ya que:

“...no permite la vida acuática y, por lo tanto, no promueve la rehabilitación de las relaciones que constituyen el ecosistema. tampoco permite actividades recreativas con contacto con el agua, ni siquiera ocasional, dado que habilita la persistencia de sustancias peligrosas y bacterias, en concentraciones elevadas, en los cursos de agua...” [Esa meta] “apenas se orienta a la ausencia de olores nauseabundos y elementos flotantes”.⁵⁶⁸

Se añade que esa norma no fue objeto de participación social. En consideración que se trata de una decisión de política ambiental de largo plazo, debe incluirse los mecanismos de participación ciudadana previstos en los arts. 19 y 20 de la Ley 25675⁵⁶⁹. Ante ese diagnóstico propone el CC:

“Modificar la Resolución ACUMAR N° 3/2009 de modo que establezca una progresividad en los objetivos a alcanzar y responda a las distintas realidades existentes al interior de la cuenca. La inclusión de la totalidad de las sustancias relevantes y la participación social en su elaboración son requisitos ineludibles para ello”⁵⁷⁰.

Finalmente, concluye el CC que si no se modifican los parámetros de emisión de efluentes y no se fijan metas progresivas de reducción de los vertidos contaminantes adecuados a los fines del fallo de la CSJN,

“...podría darse la paradoja de que aun cuando todos los establecimientos ajusten su funcionamiento a la normativa vigente, la cuenca siga tan contaminada como antes.”⁵⁷¹

Otro de los aspectos de ACUMAR que ha sido objeto de controversia es el Plan de Saneamiento Ambiental, diseñado con el objetivo de cumplir con las metas establecidas por la CSJN. Según el art. 5, inc. “d”, la ACUMAR puede:

⁵⁶⁸ Idem, p. 10.

⁵⁶⁹ DPN. Informe Especial del CC 2015, p. 16.

⁵⁷⁰ DPN. *Informe Especial del Cuerpo Colegiado (enero 2013). Caso Matanza Riachuelo: bases para un adecuado cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. Buenos Aires, 2013, p. 7

⁵⁷¹ DPN. Informe Especial del CC 2014, p. 4.

“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.”⁵⁷²

Esa cláusula otorga a la ACUMAR una amplia facultad para implementar actos jurídicos y procedimientos administrativos para la ejecución del PISA⁵⁷³. El Plan de Saneamiento fue objeto de una fuerte controversia desde su primera versión presentada en 2006 por la SAyDS en la Primera Audiencia Pública, el 5 de septiembre de 2006, ante la CSJN. En esa oportunidad, Romina Picolotti, titular de ese organismo, había presentado el primer informe de avance del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISCMR).

El esquema del Plan tenía cuatro dimensiones principales: a) institucional, referida a la superposición normativa entre la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires, la superposición de las autoridades de aplicación y la necesidad de una autoridad unificada; b) el saneamiento: se plantea la insuficiencia de los controles de contaminación, la ausencia de una gestión integrada en materia de residuos sólidos y se indica la necesidad de obras de infraestructura; c) social: en el área de la Cuenca viven más de dos millones de personas y los efectos de la degradación ambiental recaen sobre la población con elevados índices de pobreza y vulnerabilidad y d) ordenamiento territorial: se puntualiza sobre la falta de planificación e intervención del Estado para regular la ocupación del territorio, lo cual generó el uso inadecuado e inequitativo de bienes y servicios ambientales⁵⁷⁴.

El Defensor del Pueblo y las ONGS, en esa primera audiencia, señalaron la necesidad de garantizar la participación ciudadana de múltiples actores sociales al Plan de Saneamiento⁵⁷⁵.

En la Segunda Audiencia Pública, realizada el 20 de febrero de 2007, la Secretaria de la SAyDS, Romina Picolotti, fue la única expositora, en representación de todas las jurisdicciones demandadas. La Secretaria informó

⁵⁷² Ley 26168, Creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo, BO: 05/12/2006.

⁵⁷³ Sahaniuk, Analía. Op. cit., pp. 58-59.

⁵⁷⁴ Franco, Horacio. “La Cuenca Matanza-Riachuelo”. *La Cuenca Matanza-Riachuelo: estado de situación de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos “Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional”* Disertación de los doctores Horacio J. Franco y Luis Armella en sesión pública del Instituto de Política Ambiental, del 18 de noviembre de 2010, Buenos Aires, 2010, p. 8.

⁵⁷⁵ Berros, María Valeria. Op. Cit., p. 125.

a la Corte Suprema sobre las medidas adoptadas respecto del Plan de Saneamiento.

Se realiza una proyección financiera centrada en las medidas de “cese” de la contaminación y medidas mitigadoras del su impacto. Señala Franco que esa planificación no parece haber contemplado el costo de la remediación de lo ya contaminado. La cifra estimada que razonablemente permita la remediación de lo ya contaminado no sería inferior a U\$D 3.500.000.000 (tres mil quinientos millones de dólares), un monto inaudito por su magnitud en la historia nacional⁵⁷⁶.

El 23 de febrero de 2007, la Corte Suprema, haciendo uso de las amplias facultades que la Ley 25675, en su art. 32, otorga a los jueces en cuestiones ambientales, ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires (UBA) para que informe sobre la factibilidad del Plan Presentado por la titular de la SAyDS.

La UBA, representada por su Rector, Rubén Hallú, presentó en el expediente judicial un Informe de avance donde se evalúa críticamente el Plan y se señalan las siguientes deficiencias: a) carencia de información completa para determinar su factibilidad; b) que los objetivos no son claros; c) que los planes relativos a la relocalizaciones omiten referencias claras a los destinos de las personas que se encuentran en asentamientos y villas⁵⁷⁷; d) carencia de un abordaje integral; e) no existe un planteo de escenarios futuros; e) carencia de clasificación y jerarquización de los problemas de la Cuenca; f) no se definieron indicadores que permitan verificar el grado de avance de las acciones propuestas; g) la salud no es considerada uno de los ejes del Plan, ya que no existe un diagnóstico de la situación sanitaria, ni estudios epidemiológicos que permitan discriminar patologías producidas por la contaminación ambiental de otras no dependientes de factores ambientales; h) las fuentes consultadas no reflejan el estado de situación vigente en la CMR⁵⁷⁸.

El mencionado Informe de la UBA fue elaborado por un grupo interdisciplinario de profesores procedentes de las Facultades de Arquitectura,

⁵⁷⁶ Idem, pp. 3-9.

⁵⁷⁷ Berros, María Valeria. Op. cit., p. 125.

⁵⁷⁸ García Espil, Javier y Nápoli, Andrés, op. cit., pp. 34-35.

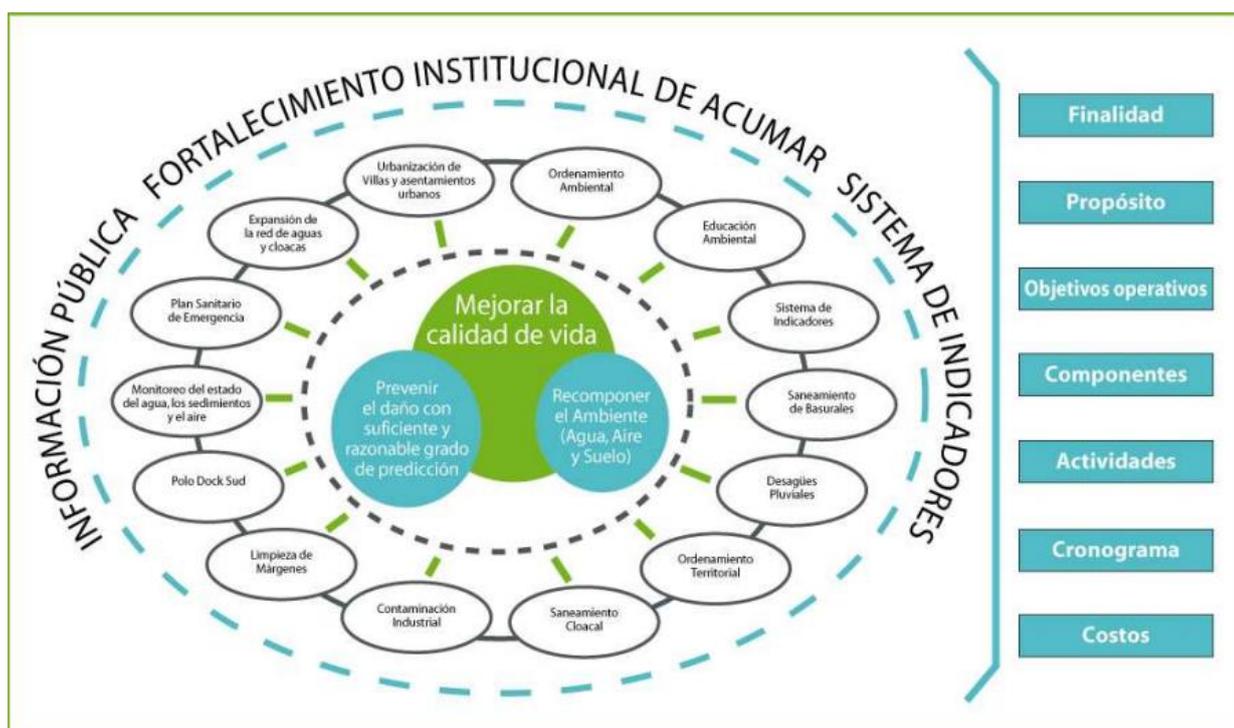
Diseño y Urbanismo, Ingeniería, Medicina, Farmacia y Bioquímica, Derecho, Veterinarias, Agronomía, Ciencias Exactas, Ciencias económicas y Ciencias Sociales.

En la Tercera Audiencia Pública, realizada el 4 de julio de 2007, el único avance concreto que la SAyDS y las jurisdicciones demandadas exhibieron fue la creación de la ACUMAR, por la Ley Nacional 26168. El Plan de Saneamiento de la CMR fue aprobado por el Comité Directivo a través de la Resolución ACUMAR 08/07 y publicado en el Boletín Oficial del 22 de enero de 2008.

Posteriormente, el Plan Integral de Saneamiento (PISA) fue revisado y actualizado a diciembre de 2009 y luego, a marzo de 2010. El PISA tiene como objetivos estratégicos aquellos que fueron determinados por la CSJN en su sentencia del 8 de julio de 2008, en el Considerando 17: 1) Mejorar la Calidad de Vida; 2) Recomponer el Ambiente (agua, aire, suelo) y 3) Prevenir el daño con suficiente y razonable grado de predicción⁵⁷⁹. En ese Plan se establece un marco para la implementación de las intervenciones públicas a partir de la identificación de los organismos ejecutores y la priorización de acciones.

⁵⁷⁹ ACUMAR. Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Actualización Marzo 2010. [En línea], disponible en: http://www.acumar.gov.ar/pdf/PLAN_INTEGRAL_DE_SANEAMIENTO_AMBIENTAL_DE_LA_CUENCA_MATANZA_RIACHUELO_MARZO_2010.pdf, (consultado el 25/08/2014), p. 33.

Gráfico 2: Estructura del PISA



Fuente: ACUMAR. PISA. Actualización Marzo 2010, p. 26.

El Defensor del Pueblo y el Cuerpo Colegiado, en el marco de las tareas de “control de cumplimiento” del PISA⁵⁸⁰ realizaron numerosas observaciones, evaluaciones y críticas respecto. Se considera como aspectos positivos, en términos generales, que el diseño del programa mencionado permitió articular la intervención de diversos organismos y comprometió acciones y recursos, plasmados en planes específicos como los de gestión de residuos, drenaje pluvial o reordenamiento del Polo Petroquímico Dock Sud, entre otros⁵⁸¹.

Respecto de los puntos críticos, se ha resaltado: a) la falta de articulación entre sus componentes; b) no se precisan metas específicas, ni definiciones operativas y/o descripciones cuali/cuantitativas; c) fragmentación en sus líneas de acción; d) la información proporcionada no permite determinar una línea de base que consagre un diagnóstico inicial; e) no establece metas progresivas; f) no se describe detalladamente cómo se desarrollarán las tareas comprometidas ni sus tiempos de ejecución; g) no define ni caracteriza lo que

⁵⁸⁰ CSJN. M. 1569, XL, Sentencia del 8 de julio de 2008, Considerando 19.

⁵⁸¹ DPN. Informe Especial del CC 2013, p. 5.

se entiende por “recomposición”; h) el Plan ratifica los Principios aprobados por la Resolución 3/2009 sobre los Usos y Objetivos de Calidad del Agua, lo cual tiende a consolidar un sistema de contaminación/tolerada; i) no se propone alcanzar un Ordenamiento Ambiental del Territorio que contemple la unidad geográfica de la CMR; j) no identifica técnica y normativamente los recursos que se destinarán a las actividades planificadas; k) carencia de todo tipo de instancias de participación ciudadana y que, en su misma formulación, no se ha contado con ningún tipo de consulta en ese sentido⁵⁸².

A siete años de la sentencia de la CSJN del 8 de julio de 2008, en su informe de julio de 2015, el CC considera que:

“...continúa pendiente la formulación de un *Plan de Recomposición Ambiental*, de escala regional, que establezca una estrategia coherente con los mandatos judiciales. Para ello es necesario determinar con precisión escenarios de recomposición, objetivos generales y particulares, líneas de base, metas intermedias y finales, responsables, plazos, financiamientos e indicadores de resultado; en el marco de un proceso informado, participativo y sujeto a revisión judicial en cuanto a su razonabilidad e implementación.”⁵⁸³

9.4. El Cuerpo Colegiado

Como expresáramos anteriormente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, luego de haber desestimado planteos de intervención en calidad de Amicus Curiae del Defensor del Pueblo Nacional⁵⁸⁴ y un grupo de ONGS⁵⁸⁵ a la Causa Mendoza, los incorpora, en agosto de 2006, en calidad de terceros interesados. De esa forma, la Corte reconoce y canaliza el trabajo de investigación y producción de información de una serie de actores de la sociedad civil coordinados por la Defensoría. Con sendas decisiones de la Corte, la causa cobra un nuevo matiz: se convierte en un complejo proceso multipartes.

Las ONGS incorporadas a la causa son: FARN; CELS; AVLB y

⁵⁸² García Espil, Javier y Nápoli, Andrés, pp. 37-40.

⁵⁸³ DPN. Informe Especial del CC 2015, p. 14.

⁵⁸⁴ CSJN. M. 1569, XL, Resolución del 24/08/2006.

⁵⁸⁵ Idem, Resolución del 30/08/2006.

Greenpeace. Estas organizaciones se habían presentado en el *sub lite*, con apoyo a lo dispuesto en el art. 30 de la Ley 25675, junto con la Fundación Metropolitana, la Fundación Ciudad y Poder Ciudadano. Sin embargo, se rechazó la inclusión de las últimas tres en virtud los contenidos estatutarios de cada una de ellas. Posteriormente, mediante resolución de fecha 20/03/2007, se agrega la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y a un grupo de vecinos de Lomas de Zamora, intervinientes en la causa “Verga, Ángela y otros c/ Estado Nacional y otros s/ medida cautelar”⁵⁸⁶.

Cabe aclarar, que si bien las mencionadas ONGS venían trabajando en forma conjunta con el DPN se presentaron de forma separada en virtud de sus intereses diversos. El rol de la Defensoría, según lo establecido en el art. 86 de la CN, tiene como misión la defensa y protección de los derechos humanos, otros derechos, garantías e intereses tutelados por la Constitución y las leyes, “ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”. En virtud de su misión, el Defensor no puede actuar contra grupos privados, como sí pueden hacerlo las ONGS. Esos actores integraron el frente activo. A posteriori, la Corte los uniría en el Cuerpo Colegiado⁵⁸⁷.

En el fallo del 8 de julio de 2008, la Corte dictó sentencia definitiva respecto de “la específica pretensión sobre recomposición y prevención que ha tramitado por medio de este proceso urgente y autónomo”⁵⁸⁸, el cual “obliga al dictado de decisiones urgentes, definitivas y eficaces”⁵⁸⁹.

La sentencia conmina a la ACUMAR y a los gobiernos demandados, a dar cumplimiento a un Plan de Saneamiento presentado y a un programa detallado en el fallo.

A su vez, la Corte Suprema, ha establecido la necesidad de instrumentar un sistema de control público y participativo para el cumplimiento efectivo de los objetivos, planes y programas. En el considerando 19, la Corte reconoce que “es igualmente relevante fortalecer la participación ciudadana en el control

⁵⁸⁶ CSJN, Causa V.625.XLII “Verga, Ángela y otros c/Estado Nacional y otros s/ medida cautelar”.

⁵⁸⁷ Nápoli, Andrés. Entrevista realizada el 21/08/2014, en la Ciudad de Buenos Aires. Realizada y transcripta por Mariano Ferro.

⁵⁸⁸ CSJN. M. 1569, XL, Considerando 15.

⁵⁸⁹ Idem.

del cumplimiento del programa descrito en los considerandos anteriores”. Con ese objetivo decidió encomendar al Defensor del Pueblo de la Nación a conformar:

“... un cuerpo colegiado con los representantes de 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.”⁵⁹⁰

El Defensor, a los efectos de institucionalizar esa decisión dictó la resolución 100/08, por la cual conforma el Cuerpo Colegiado (art. 1); establece quienes serán integrantes en su art. 2 (FARN; CELS; AVLB y ACDH); aprueba un reglamento para su funcionamiento (art. 3) y crea, en su cuarto artículo:

“... en el ámbito de la Dirección de Derechos Sociales del Defensor del Pueblo de la Nación una Secretaría Ejecutiva, que ejercerá la representación del Defensor del Pueblo de la Nación ante el Cuerpo Colegiado.”⁵⁹¹

Asimismo, aprueba el Reglamento Operativo para el funcionamiento del Cuerpo Colegiado, que determina, entre sus funciones (art. 4): ejercer y promover la participación ciudadana; constatar y controlar la ejecución y el estado de avance de las acciones, obras, planes y programas impuestos por la sentencia; impulsar, en ese sentido, acciones destinadas al control del Plan de Saneamiento de la CMR; solicitar y recibir información referida a la ejecución del mencionado Plan; establecer mecanismos de difusión y acceso a la información que reciba y produzca el CC; establecer mecanismos para la recepción de sugerencias de la ciudadanía en relación con la CMR; presentar informes periódicos sobre la ejecución del Plan de Saneamiento ante el Tribunal en la causa; formular planteos ante la ACUMAR y autoridades

⁵⁹⁰ Idem, Considerando 19.

⁵⁹¹ DPN, Resolución 100/08, 12 de agosto de 2008.

obligadas⁵⁹².

Respecto de su productividad, el CC ha funcionado desde su creación hasta el momento que esto se escribe. Al cabo de esos siete años, ese organismo, en el marco de las tareas encomendadas por la Corte Suprema, ha efectuado una serie de evaluaciones e informes, generalmente críticos respecto del Plan de Saneamiento, la ACUMAR y, en ocasiones, también hacia los estados demandados. En esta sección nos centraremos, específicamente, en lo referido a la participación ciudadana e información pública.

Luego de dos años de cumplida la sentencia, el CC publica un informe de evaluación en el que, de acuerdo a una serie de indicadores para el seguimiento con control de Plan de Saneamiento, se asevera que “se registran escasos avances en el cumplimiento de las obligaciones...”⁵⁹³. Se afirma en las conclusiones, respecto de una serie de ítems analizados:

“1) la obligación de información pública está parcialmente incumplida; 2) el control de la contaminación industrial es escaso e inconsistente; 3) no se ha modificado la situación del polo petroquímico de Dock Sud; 4) no se realizan los informes sobre el estado ambiental de la Cuenca; 5) el saneamiento de basurales es limitado; 6) los indicadores para corroborar los avances del plan no existen; 7) la urbanización de villas y asentamientos se encuentra parcialmente incumplida; 8) las grandes obras de infraestructura y servicios sanitarios registran avances significativos, al igual que el plan sanitario de emergencia; 9) el ordenamiento ambiental del territorio no ha sido abordado adecuadamente...”⁵⁹⁴

En base a estas evaluaciones se sostiene que “las acciones constatadas... no garantizan el cumplimiento del fallo del 8 de julio de 2008”⁵⁹⁵.

En lo concerniente al sistema de información pública, observa el CC, si bien se publicó, vía Internet un sistema de información pública digital, que permite acceder al PISA, la información es escasa, incompleta, de difícil acceso

⁵⁹² DPN. Reglamento para el Funcionamiento del Cuerpo Colegiado ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su sentencia M 1569.XL de fecha 8 de julio de 2008.

⁵⁹³ DPN. *Evaluación del Cuerpo Colegiado a 2 Años del Fallo de la Corte por la Recomposición Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. Buenos Aires, 2010, p. 20.

⁵⁹⁴ Idem, pp. 20-21.

⁵⁹⁵ Idem, p. 20.

y comprensión para cualquier persona. Se vinculan estas falencias con la falta de un sistema de indicadores, lo que impide conocer con precisión del grado de cumplimiento del fallo y la progresión del PISA⁵⁹⁶.

Destaca el mencionado informe que los magros resultados alcanzados se han dado a pesar del “minucioso seguimiento” de los programas y acciones realizados por el Juzgado Federal de Primera Instancia durante ese período.

Finalmente concluye que, en virtud de esas consideraciones, que:

“... la autoridad judicial debe hacer efectivas, en forma plena, las herramientas sancionatorias previstas por el Tribunal Supremo en dicho fallo, a efectos de evitar nuevas dilaciones y retrocesos en el desarrollo de las acciones de los gobiernos obligados a dar cumplimiento a la sentencia y por otro lado, se debe avanzar en la determinación de las responsabilidades de quienes por omisión o negligencia, permitieron llegar a esta situación de incumplimiento.”⁵⁹⁷

Si bien el CC destaca el seguimiento minucioso del Juez Federal de Primera Instancia de Quilmes las mandas del Juzgado, también hubo tensiones entre el DPN y el Juzgado a cargo de la ejecución de la sentencia en relación con las relocalizaciones. Esta cuestión tal vez sea el aspecto más problemático en la ejecución de la sentencia, vigente mientras este trabajo es redactado.

En la sentencia del 8 de julio de 2008, la CSJN había ordenado, como una de las medidas tendientes a cumplir con los objetivos del fallo “la limpieza de márgenes de río”, en la que obligaba a la ACUMAR a informar sobre el “avance de las obras para transformar toda la ribera en un área parquizada...”⁵⁹⁸ de acuerdo a lo previsto en el PISA. Por otro lado, la Corte exigía la urbanización de villas y asentamientos⁵⁹⁹.

Ambas cuestiones se encuentran conexas: se requiere el desplazamiento de los asentamientos ribereños para liberar el camino de sirga, lo cual es precondition para la limpieza de las márgenes y creación de áreas parquizadas.

⁵⁹⁶ Idem, pp. 3-4.

⁵⁹⁷ Idem, p. 22.

⁵⁹⁸ CSJN. M. 1569. Fallo del 8 de julio de 2008, Considerando 17, Punto V, Apartado 2.

⁵⁹⁹ Idem, Punto III, Apartado 10.

En ese marco, las acciones ordenadas por el Juez a cargo de la ejecución de la sentencia – específicamente en relación a las mandas de urbanización de las villas y asentamiento precarios para garantizar el acceso y la integridad de la zona de la traza ambiental costera – y de ACUMAR suscitaron la preocupación del CC por la protección de los derechos de los residentes en la CMR.

El punto más problemático de éstos objetivos es la erradicación de villas y asentamientos precarios en el área de la Cuenca, por lo menos, en tres situaciones: la liberación del camino de sirga; la construcción de estaciones de aireación (SEPA), por sus siglas en inglés de “Sidestream Elevated Pool Aeration”, en las márgenes del río por parte de AySA y el saneamiento de los basurales.

De estas cuestiones quedó en manos del Juzgado de Primera Instancia de Quilmes la definición de los usos del suelo de la franja ribereña. A medida que el Juez Armella fue avanzando en los requerimientos al Gobierno de la CABA y de las autoridades municipales de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora y La Matanza se fueron generando tensiones y conflictos, que incluyeron allanamientos y embargos a empresas y mandas de relocalización de asentamientos precarios, cuyo epicentro se dio en el área de la Cuenca baja⁶⁰⁰. Estas situaciones se cruzan con uno de los principales problemas de la Región Metropolitana del Gran Buenos Aires, que es el déficit habitacional.

La sentencia de la CSJN del 8 de julio de 2008 y las resoluciones posteriores del Juez Federal de Quilmes no fueron ajenas a esa problemática en el área de la Cuenca. Por el contrario, como expresáramos anteriormente, uno de los objetivos programáticos del Plan de Saneamiento es “la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca”⁶⁰¹. En esa dirección, exigió la presentación pública del estado de avance y estimación de plazos de las iniciativas previstas en el marco del Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios - Saneamiento de la Cuenca Riachuelo-Matanza⁶⁰², el cual fue presentado por la Autoridad de Cuenca

⁶⁰⁰ Merlinsky, Gabriela. *Política, derecho y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit., pp. 172-173.

⁶⁰¹ CSJN. M. 1569. Fallo del 8 de julio de 2008, Considerando 17, Objetivo 1.

⁶⁰² CSJN. M. 1569. Fallo del 8 de julio de 2008, Considerando 17, Punto III, Apartado 10.

Matanza Riachuelo (ACUMAR) en el proceso judicial. La Corte también previó la problemática habitacional respecto del saneamiento de basurales al exigir “las medidas para erradicar las habitaciones sobre basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos”⁶⁰³.

El Juez Luis Armella, por su parte, operacionalizó las mandas de la Corte Suprema al disponer que se prevean los fondos económicos necesarios para la “urbanización de villas y asentamientos precarios”, para lo cual deberá asegurarse:

“... una partida del presupuesto general que se asigne para ello en cada estado interviniente -Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, con el objeto de evitar nuevos asentamientos precarios, y proceder paulatinamente a la urbanización de los ya existentes.”⁶⁰⁴

El Juez Federal de Quilmes, en el contexto de la necesidad de establecer un “cronograma, claro y preciso que detalle cada obra a realizarse”, respecto de varias cuestiones establecidas en el PISA, entre las que se subsume la mencionada, ordena a la ACUMAR a presentar, como fecha límite, el 31 de diciembre de 2009, “de forma inexcusable”⁶⁰⁵.

Conforme fue avanzando el proceso de ejecución de sentencia y se iban venciendo los plazos estipulados en la sentencia de la CSJN del 8 de julio de 2008 y de los posteriores, fijados por el Juzgado de Quilmes, se hizo más patente la cuestión de las relocalizaciones. En el marco de las acciones tendientes a la liberación del camino de sirga⁶⁰⁶, el Juez de Ejecución de acuerdo a las facultades conferidas por el art. 32 de la LGA 25675, del art. 36 del CPCC y de las facultades otorgadas por el Máximo Tribunal exigió, en noviembre de 2009, en relación con las obras a realizarse respecto del “Plan de Obra ACUBA”, el “Saneamiento de basurales” y la Limpieza de márgenes del

⁶⁰³ CSJN. M. 1569. Fallo del 8 de julio de 2008, Considerando 17, Punto IV, Apartado 1 “c”.

⁶⁰⁴ Juzgado Federal de Quilmes. Resolución 01/10/2009, Expediente 01/09, Considerando 2, “g”.

⁶⁰⁵ Juzgado Federal de Quilmes. Resolución 01/10/2009, Expediente 01/09, Considerando 4.

⁶⁰⁶ Según el Art. 2639 del CC, “Los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna.”

río que:

“Dado que los proyectos supra referenciados deben ser efectuados en muchos casos sobre zonas socialmente conflictivas, como zonas intrusadas públicas y privadas, asentamientos precarios y demás (...) se hace indispensable que las fuerzas de seguridad del Estado Nacional y de la Provincia de Buenos Aires, provean a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) la atención de las medidas de seguridad que se vayan sucediendo en el marco de la ejecución de dichos propósitos; debiéndose prevenir y proteger las áreas recuperadas, como ser basurales, predios públicos y privados, márgenes del río y demás (...) Asimismo, dichas medidas deberán ampliarse para la ejecución de todos los objetivos a cumplirse...”⁶⁰⁷

Destaca el juez que, el carácter inter-jurisdiccional de la ejecución de sentencia exige a la Policía Federal Argentina, a la Policía de la Provincia de Buenos Aires, a la Prefectura Naval Argentina y a la Gendarmería Nacional, que “aúnen sus esfuerzos para consensuar la acción conjunta en caso de ser necesario”⁶⁰⁸. Argumenta el juez de Primera Instancia que, de acuerdo a lo informado oportunamente por ACUMAR, en la Villa Inflamable “más de tres mil personas viven bajo las chimeneas de plantas petroleras y depósitos químicos, entre basura, fango y cursos de agua pestilentes”⁶⁰⁹. Debido al carácter de extrema gravedad ambiental y por tratarse de “zonas ambientalmente y socialmente conflictivas”, el Juez Federal exhorta a la ACUMAR, al Estado Nacional, al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, a través del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación y el Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, respectivamente la presencia de las fuerzas de seguridad necesarias para el aseguramiento de las acciones mencionadas⁶¹⁰.

Según Fairstein y Tedeschi,

“...ninguna de estas decisiones judiciales (...) hacen explícitos todos los estándares y recaudos que, conforme los derechos humanos, deben seguirse cuando se enfrenta la necesidad de relocalizar

⁶⁰⁷ Juzgado Federal de Quilmes. Resolución 10/11/2009, Expediente 01/09, Considerando 2.

⁶⁰⁸ Idem.

⁶⁰⁹ Juzgado Federal de Quilmes. Resolución 10/11/2009, Expediente 01/09, Considerando 3.

⁶¹⁰ Juzgado Federal de Quilmes. Resolución 10/11/2009, Expediente 01/09, Considerando 4.

grupos poblacionales, urbanizar villas y asentamientos precarios, y o cualquier otra acción que implique cualquier intromisión o intervención sobre las condiciones de vivienda de las personas.”⁶¹¹

Sin embargo, como señalan los mencionados autores, existe una amplia normativa tanto en el nivel nacional como en el internacional que contemplan el derecho a la vivienda. El art. 14 bis CN, art. 31 de la CABA y art. 36 inc. 7 de la Provincia de Buenos Aires así como distintos tratados internacionales de derechos humanos de jerarquía constitucional, garantizan el derecho de todos los habitantes a la vivienda adecuada. Cabe mencionar entre estos últimos al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, art. 11, párr. 1); la Declaración Universal sobre Derechos Humanos (DUDH, art. 25; la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (DADDH, art. XI), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH, art. 26).

En ese sentido, el Defensor del Pueblo Nacional, en el marco del expediente 25/09 caratulado “ACUMAR s/ Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios”, de los autos principales N° 01/09, presentó un escrito en 2011 solicitando al Juez Federal de Ejecución de Sentencia que instrumente los procedimientos para garantizar el acceso a la justicia y protección de derechos. Además de invocar los mencionados derechos a la vivienda, el Defensor Adjunto a Cargo, Anselmo Sella también menciona las “Reglas de Brasilia sobre acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad”, aprobadas en la Asamblea Plenaria de la XIV Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana. A las mismas adhirió la CSJN por Acordada N° 5 del 24 de febrero de 2009. Las referidas Reglas tienen por objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad⁶¹².

Respecto de los derechos de las personas a ser relocalizadas solicita el

⁶¹¹ Fairstein, Carolina y Tedeschi, Sebastian. “El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada de sus residentes”. *Newletter Área Riachuelo*, N° 6, FARN. [En línea], disponible en: http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota_fairstein_tedeschi_riachuelo_nov09.pdf, (Consultado el 23/08/2015).

⁶¹² DPN. Márgenes del Río. Opinión del Defensor sobre el Camino de Sirga. Escrito presentado el 22/02/2011, Punto III [En línea], disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/areas.php?id=165&cl=24&act=view>, (Consultado el 23/08/2014).

Defensor del pueblo, deberá realizarse una planificación que garantice que las mismas avancen hacia una situación mejor a la que se encuentran en la actualidad. Estimando que “durante los procesos de planificación hay que ofrecer oportunidades para el diálogo y la consulta a todo el espectro de personas afectadas”⁶¹³. En ese sentido solicita que los procedimientos a implementar se encuadren dentro los “Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el Desarrollo”, elaborados por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (A/HRC/4/18, del 18 de febrero de 2007)⁶¹⁴.

A pesar del esfuerzo del Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes otorgó prioridad a relocalización de las viviendas ubicadas en el camino de sirga, los resultados fueron magros. En 2013, sólo se había logrado trasladar a unas 420 familias sobre un total de 3000 que debían hacerlo, entre las cuales unas 2800 habitan en la Villa Inflamable y la Villa 21-24⁶¹⁵.

En los años posteriores no se logró avanzar de forma significativa en materia de vivienda. Según el informe del Cuerpo Colegiado de 2014 se afirma que, de 17771 soluciones habitacionales convenidas por la ACUMAR sólo se había cumplido con un 12,2%⁶¹⁶. En el informe del CC de 2015 se sostiene que la ausencia de una *línea de base* de hogares expuestos a elevado riesgo ambiental impide evaluar las suficiencias sobre el total de las intervenciones previstas⁶¹⁷.

La situación es agravada, según la Defensoría, por insuficiencias en los complejos habitacionales construidos con la finalidad de albergar a las personas relocalizadas, que incluyen faltas de conexión a la red de gas y saneamiento cloacal, deficiencias en el aislamiento térmico y de humedad, entre otros⁶¹⁸.

A su vez, a pesar de que la Resolución de la CSJN del 19/12/2012 establece el derecho de los afectados a “participar en las decisiones que las

⁶¹³ Idem.

⁶¹⁴ Idem, Punto IV.

⁶¹⁵ Nápoli, Andrés. “El caso Riachuelo en su hora más crítica”. *Informe Ambiental Anual*. FARN, Buenos Aires, 2013, p. 213.

⁶¹⁶ DPN. Informe Especial del Cuerpo Colegiado 2014. Buenos Aires, 2014, p. 9.

⁶¹⁷ DPN. Informe Especial del Cuerpo Colegiado 2015. Buenos Aires, 2015, p. 45.

⁶¹⁸ Idem, p. 49.

autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación”⁶¹⁹, señala la Defensoría que no se institucionalizaron las mesas de trabajo locales con criterios específicos para su funcionamiento⁶²⁰.

El tema de las relocalizaciones y la vivienda adecuada se presenta quizá como el arista más complejo en la ejecución del “caso Riachuelo”, no sólo porque entran en tensión los derechos ambientales con los derechos a la vivienda adecuada – o bien a la manera de entender esos derechos – sino porque la implementación de ese objetivo se cruza con uno de los principales déficit de la política metropolitana: el déficit habitacional⁶²¹.

En el transcurso de los siete años que van desde su creación, el CC, además de la mencionada polémica, formuló planteos, emitió opinión crítica fundada, propuso cursos de acción en una serie amplia de rubros asociados al cumplimiento de la sentencia: limpieza de márgenes; contaminación industrial; saneamiento cloacal; ordenamiento territorial; desagües pluviales; saneamiento de basurales; salud; gestión de residuos sólidos; sistemas de indicadores; educación ambiental; expansión de la red de aguas y cloacas; monitoreo del estado del agua, los sedimentos y el aire; participación ciudadana; información pública.

La entidad principal objeto de esas acciones por parte del CC fue la ACUMAR ya que, según establece la CSJN en la sentencia del 8 de julio de 2008, es la autoridad obligada a la ejecución del PISA, en representación de los Estados condenados⁶²².

En términos generales señala el CC, en sus informes periódicos, que desde el fallo de la Corte Suprema del 8 de julio de 2008 se pusieron en marcha organismos estatales y políticas públicas tendientes a revertir la situación de grave daño ambiental, los derechos vulnerados.

En ese proceso se señalan una serie de avances y logros: a) la creación de un sistema de información pública básica; b) avances en la limpieza de

⁶¹⁹ CSJN. M.1569.XL, Resolución del 19/12/2012, Considerando 6, Apartado d.

⁶²⁰ DPN. Informe Especial del Cuerpo Colegiado 2014. Loc. Cit.

⁶²¹ Merlinsky, Gabriela. *Política, derecho y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Op. cit., p. 174.

⁶²² CSJN. M.1569.XL, Sentencia del 8 de julio de 2008, Considerando 16.

márgenes, espejo de agua y remoción de buques hundidos⁶²³; c) fortalecimiento de la institucionalidad de la ACUMAR; d) puesta en marcha de mecanismos tendientes a responder a los conflictos que se suscitan; e) el mayor control sobre los establecimientos industriales, el saneamiento de basurales a cielo abierto; f) la realización de estudios de diagnóstico en materia de salud; g) la formulación de planes de obra pública son prueba de ello⁶²⁴.

Sin embargo, en el balance general del Informe Especial del CC, publicado en julio de 2015 y congruente con los informes y escritos anteriores, se resalta que, a pesar de esos progresos,

“...persisten falencias que impiden un adecuado logro de los objetivos dispuestos por la CSJN (establecimientos industriales, agropecuarios y de servicios, residuos domiciliarios y efluentes cloacales) las cuales afectan tanto el control sobre las principales fuentes de contaminación como el acceso a bienes y servicios que inciden en la vulnerabilidad de la población (agua potable, saneamiento cloacal, vivienda y salud)”⁶²⁵.

En sus Informes Especiales de 2014 y 2015, el CC coordinado por el Defensor del Pueblo, además del seguimiento crítico de las diversas facetas del Plan de Saneamiento, agudiza sus críticas hacia los aspectos estructurales. Se considera que el impulso inicial que implicó el caso judicial “se encuentra en una meseta que torna incierto el progreso de la causa”, situación que se ve “agravada por la carencia de un auténtico plan integral que guíe (...) las acciones”⁶²⁶. A su vez, se señala que:

“...el contraste entre los informes producidos por las autoridades administrativas, las observaciones formuladas por este Cuerpo Colegiado y lo resuelto por los juzgados de ejecución, evidencia desacuerdos respecto de los resultados que deben acreditarse para el cumplimiento de la sentencia, y los criterios de priorización en las intervenciones”⁶²⁷.

En consecuencia, el CC considera que, debido a la falta de resultados en

⁶²³ DPN. Informe Especial del CC 2010, p. 14.

⁶²⁴ DPN, Informe Especial del CC de 2013, p. 1.

⁶²⁵ DPN. Informe Especial del CC 2015, p. 3.

⁶²⁶ Idem, p. 4.

⁶²⁷ Idem.

muchas de las variables centrales para alcanzar los objetivos de la sentencia y en virtud de “los obstáculos para la implementación de una política ambiental acorde a la complejidad y envergadura de la problemática”⁶²⁸ resulta fundamental: a) un nuevo pronunciamiento de la CSJN que “genere oportunidades de deliberación para definir escenarios actualizados de recomposición ambiental”⁶²⁹; b) “institucionalizar un sistema adaptativo que garantice la evaluación permanente”⁶³⁰; c) se propone la adopción del enfoque de la *justicia ambiental*⁶³¹ para implementar las decisiones requeridas por los objetivos del fallo; d) el liderazgo de la ACUMAR, lo que requiere que los gobiernos nacional, bonaerense y porteño le otorguen centralidad para asumir su “rol rector en la materia, y de los recursos necesarios para dirigir, regular y controlar efectivamente que se implementen políticas de gestión ambiental”⁶³².

En el diagnóstico y propuestas del CC se identifican dos facetas claramente diferentes del caso judicial. La primera abarca desde la declaración de competencia originaria de la CSJN en la causa Mendoza el 20 de junio de 2006, en la que se instaló la problemática de la Cuenca en la agenda pública y se interpeló a los estados demandados. En ese proceso, se implementaron mecanismos innovadores, se operacionalizaron la mayor parte de las variables de la LGA 25675, se formularon alternativas de intervención, se amplió el

⁶²⁸ DPN. Informe Especial del CC, 2014, p. 2.

⁶²⁹ DPN. Informe Especial del CC, 2015, p. 2.

⁶³⁰ Idem, p. 4.

⁶³¹ Se designa por justicia ambiental un conjunto de principios y prácticas que: a) aseguran que ningún grupo social étnico, racial o de clase, soporte de forma desproporcionada las consecuencias ambientales negativas de las actividades económicas, decisiones políticas o de programas estatales; b) aseguren el acceso justo y equitativo a los recursos ambientales; c) aseguran un amplio acceso a las informaciones relevantes sobre el uso de los recursos ambientales sobre el uso e identificación de riesgos ambientales y la participación social en los definiciones de políticas, programas y proyectos en materia ambiental; d) favorecen la constitución de sujetos colectivos de derechos en la construcción de modelos alternativos al desarrollo, que aseguren el acceso a los recursos ambientales y la sustentabilidad de su uso. De Salles Caveron, Fernanda y Stanziola Vieira, Ricardo. Socioambientalismo e justiça ambiental como paradigma para o sistema jurídico-ambiental: estratégia de proteção da sóciobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídico-ambientais. [En línea], disponible en: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=1736&n_link=revista_artigos_leitura, (consultado el 24/08/2014). Según Harvey el movimiento por la justicia ambiental plantea como problema clave la cuestión de las desigualdades sociales frente a los riesgos ambientales, identificando de esta forma los objetivos de la justicia ecológica con los de la justicia social. La finalidad central es la búsqueda de la justicia ambiental como reacción frente a la injusticia ambiental, que afecta a los más pobres y es legitimada por la moral económica. Una condición necesaria para alcanzar la justicia ambiental es la distribución equitativa de los recursos naturales, uso y goce del medio ambiente. Harvey, David. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell, 1996, pp. 385-386.

⁶³² DPN. Informe Especial del CC 2015, p. 5.

acceso a la información y el sustento interdisciplinario en un proceso abierto y participativo, con extensa participación. A partir de la sentencia del 8 de julio de 2008, comienza una segunda etapa en la CSJN intentó replicar ese sistema en el proceso de ejecución de la sentencia.

Frente a un diagnóstico signado por la falta de eficacia en el cumplimiento de la sentencia, en algunas de sus principales dimensiones, y de una serie de obstáculos estructurales en la progresión hacia una política integral en la Cuenca, el CC plantea el reto de:

“...lograr un activismo judicial estratégico, superador del rol de facilitador de las acciones, para lo cual es necesario contar con capacidades para evaluar la razonabilidad, implementación y resultados de las actividades, así como definir criterios de prioridad y justicia ambiental para garantizar el orden público ambiental”⁶³³.

9.5. La visibilidad del conflicto en la prensa impresa

En las páginas anteriores vimos cómo la cuestión ambiental en la CMR, a pesar del trabajo coordinado del DPN con ONGS ambientalistas y de una serie de denuncias de grave daño ambiental, pasó a integrar la agenda política con la declaración de competencia originaria de la CSJN en la Causa Mendoza, el 20 de junio de 2006. En los años subsiguientes el tema se mantuvo en la agenda hasta fines del 2012. En correlación con este hecho la ejecución de la sentencia se desacelera por una serie de cuestiones:

a) el juez Armella es apartado de la causa, luego de recibir denuncias de corrupción, en diciembre de 2012. El Supremo Tribunal, alegando que “los avances realizados en el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo traen aparejados nuevas y complejas problemáticas...” que, en consecuencia resulta “...conveniente una división transitoria de la ejecución del pronunciamiento...” sustituye al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes por el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12 a cargo de Sergio Torres para “...el control de los contratos celebrados o a celebrarse en el marco del plan de obras de provisión de agua potable, cloacas (a cargo de AySA, ABSA

⁶³³ Idem, p. 16.

ENHOSA), del tratamiento de la basura (a cargo de CEAMSE), así como su nivel de ejecución presupuestaria...”. En tanto “todas las restantes competencias atribuidas en la sentencia de julio de 2008...”⁶³⁴ quedaron a cargo del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, cuyo titular es Jorge Rodríguez;

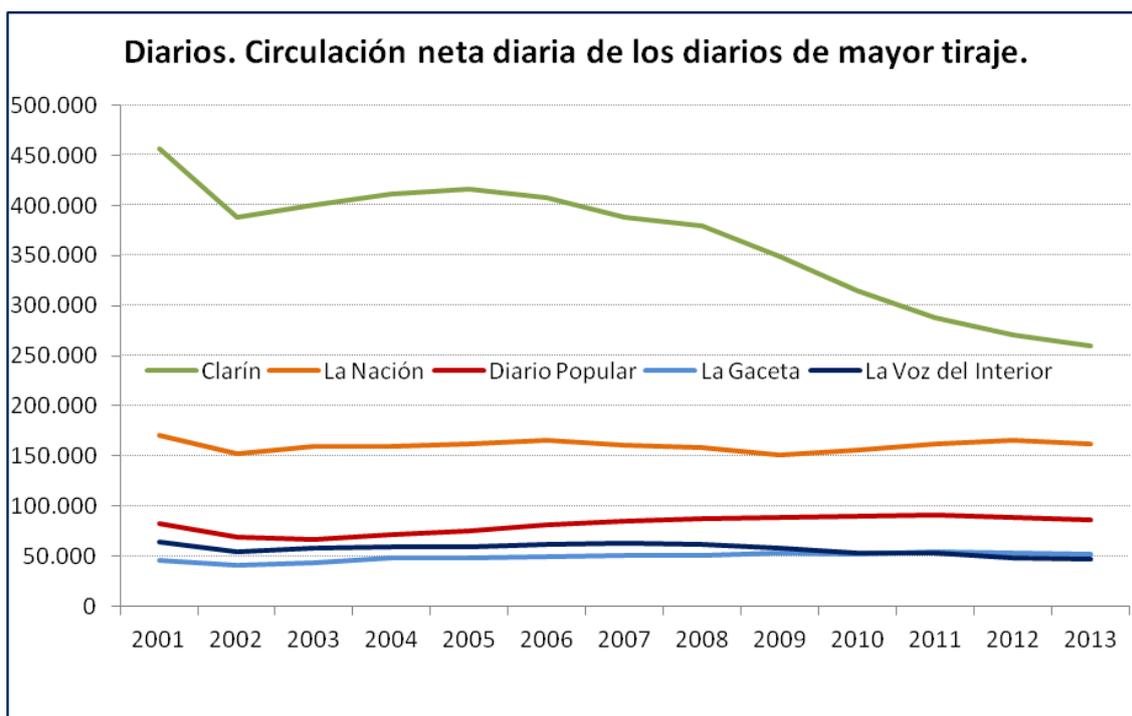
b) el cargo del DPN Adjunto a cargo Anselmo Sella finaliza en diciembre de 2013, a partir de entonces no es nombrado un nuevo DPN y la Defensoría queda acéfala y

c) la CSJN pasa a tener una actitud mucho menos activa que los años anteriores.

En esta sección vamos a tratar sobre la visibilidad del conflicto del Riachuelo en la agenda de los medios, específicamente en los periódicos de circulación nacional. Con esa finalidad se analizaron las notas periodísticas de los archivos digitales de El Clarín y de La Nación. El período analizado abarca desde la edición más antigua de los respectivos archivos (diciembre de 1995 de La Nación y agosto de 1997 de El Clarín) hasta el 31 de diciembre de 2014. Se recolectaron la totalidad de las notas periodísticas, en ese lapso de 19 años, en los que la temática ambiental del Riachuelo fuera explícitamente tratada, ya sea en el título, en el copete o en el contenido de cada artículo. Se recolectaron en un total de 1102 notas entre los dos archivos, sin contar las cartas de lectores. La selección de los dos diarios mencionados se debe a que son los de mayor tiraje en el nivel nacional como puede observarse en el gráfico 2.

⁶³⁴ CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”, Resolución del 19/12/2012.

Gráfico 3: circulación diaria neta de los 5 diarios de mayor tiraje 2001-2013



Fuente: IVC (Instituto Verificador de Circulaciones). En: Sistema de Información Cultural de la Argentina. [En línea], disponible en: http://sinca.cultura.gob.ar/sic/estadisticas/i.php?id=126&gr_type=line

Sobre ese total, se identificaron 123 notas que trataban expresamente sobre las acciones ciudadanas en la Cuenca, es decir, el 11%. En la tabla 1 se muestran las frecuencias de las notas respecto de la participación ciudadana y del resto de las notas para sendos periódicos durante el período analizado.

Tabla 1. Frecuencias de notas que tratan sobre la temática ambiental del Riachuelo es tratada total o parcialmente, desagregado por los dos diarios de mayor tirada nacional y, dentro de estas, de notas que informan sobre acciones ciudadanas en la CMR.

	La Nación			El Clarín			Total
	Part. Ciud.	Resto de las notas	Sub-total	Part. Ciud.	Resto de las notas	Sub-total	
1995⁶³⁵	-	-	-				-
1996	1	8	9				9
1997⁶³⁶	-	12	12	-	3	3	15
1998	2	20	22	3	9	12	34
1999	1	14	15	1	10	11	26
2000	1	19	20	1	11	12	32
2001	1	11	12	-	7	7	19
2002	2	9	11	1	4	5	16
2003	8	3	11	2	12	14	25
2004	6	8	14	-	7	7	21
2005	6	6	12	-	6	6	18
2006	10	113	123	3	81	84	207
2007	8	85	93	4	57	61	154
2008	1	34	35	2	18	20	55
2009	11	39	50	1	26	27	77
2010	9	35	44	2	20	22	66
2011	7	63	70	2	77	79	149
2012	8	47	55	7	22	29	84
2013	6	30	36	2	23	25	61
2014	4	21	25	-	9	9	34
Total	92	577	669	31	402	433	1102

Fuente: elaboración propia

Se puede observar que la presencia de la cuestión ambiental de la Cuenca era un tema variable, con oscilaciones desde 1996 hasta 2005, en los que se registran picos y descensos en la permanencia de la temática. Luego, en 2006 se da un salto abrupto: la cantidad de notas (207) es casi la misma que los diez años anteriores (el 49% del total entre 1996 y 2006).

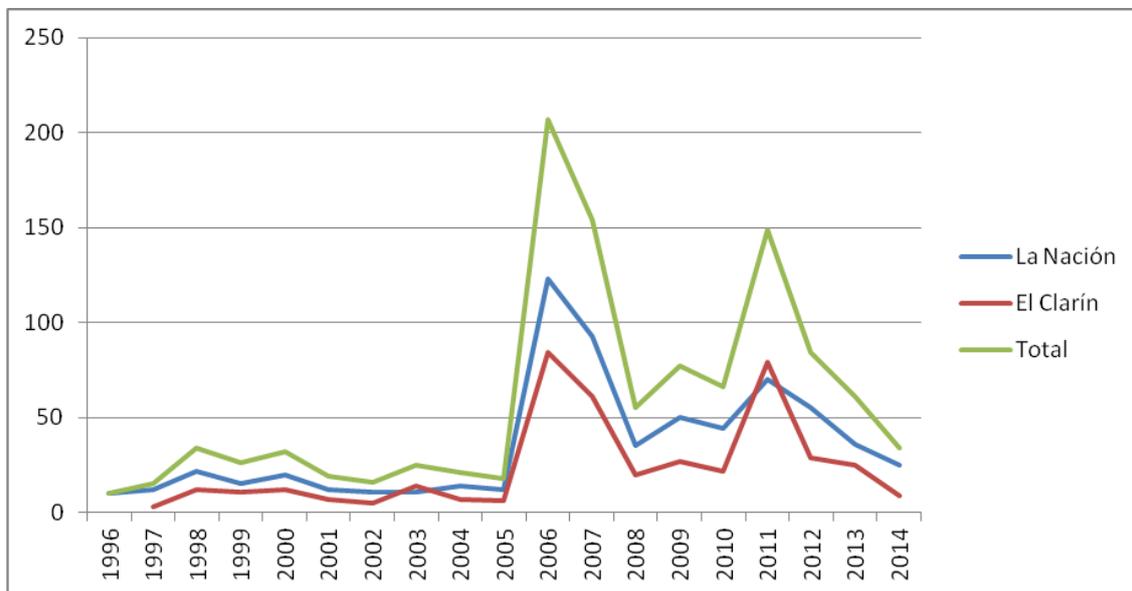
Esa tendencia es similar a los dos diarios, si bien como puede apreciarse en el gráfico 4, en La Nación la cantidad de notas sobre el tópico analizado es mayor tanto en la frecuencia total como en la mayor parte de los años. Finalmente, en los últimos dos años (2013-2104) la presencia del tema desciende drásticamente a niveles semejantes a la etapa previa al 2006, especialmente durante el último año (la cantidad de notas totales desciende un 15% en 2013 y

⁶³⁵ Desde diciembre de 1995.

⁶³⁶ Desde Agosto de 1997.

en 2014 desciende el 44% respecto de 2013; el 60% respecto de 2012 y el 77% respecto de 2011).

Gráfico 4: frecuencia de notas periodísticas de El Clarín y La Nación sobre la cuestión ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo (1996-2014).



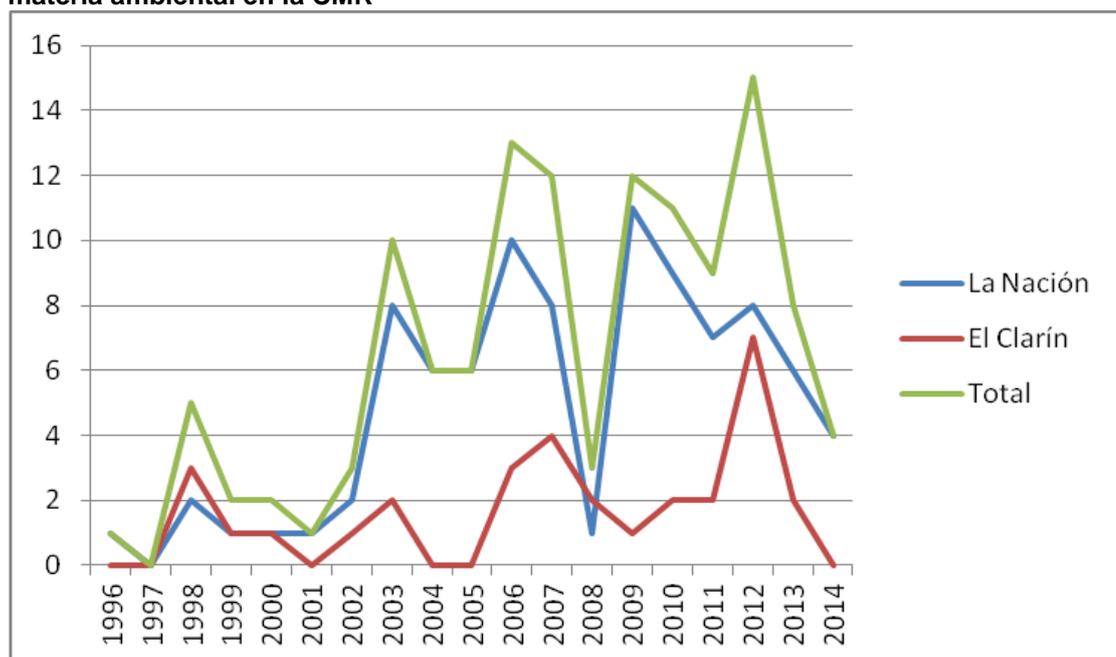
Fuente: elaboración propia

Desde una perspectiva de largo plazo se observa que hasta el 2005 la cuestión ambiental de la CMR era un tema de presencia esporádica en los medios; entre 2006 y 2012 el tema pasó a integrar la agenda de los medios; luego entre 2013 hasta el presente, nuevamente se convierte en una temática de aparición episódica.

Como hemos mencionado arriba, del total de los artículos relevados, hemos diferenciado aquellos en los que se hace alusión expresa a las acciones ciudadanas. La tendencia, si consideramos la frecuencia total, es relativamente divergente de la situación anterior. En este caso, la visibilidad de la participación ciudadana es eventual entre 1996 y 2002; luego tiene un incremento considerable en 2003; se mantiene con picos y declives entre ese año y 2012 y, finalmente, presenta un notable descenso a partir de 2013.

La cuestión del saneamiento de la CMR no es un tema relevante en la agenda de los medios y su visibilidad ha mermado considerablemente en los últimos dos años considerados.

Gráfico 5: frecuencias de notas en las que se alude a acciones ciudadanas en materia ambiental en la CMR



Fuente: elaboración propia

Si tenemos en cuenta la secuencia de las acciones ciudadanas es comprensible la diferencia de tendencia debido a que, el punto de inflexión se da con la intervención en el conflicto de dos instituciones: el Municipio de Avellaneda y del DPN (2002-2003). Esas acciones, sin embargo, no habían logrado instalar el tema en la agenda política y débilmente en la agenda de los medios.

Uno de los factores que determinan la visibilidad es la politización del caso, como lo fue en el segundo lustro de la década de 1990 las críticas al anuncio de María Julia Alzogaray de que se iba a sanear el río en 1000 días, especialmente en los períodos electorales. El tema ha estado politizado en los medios a lo largo de todo el período analizado y, en ese sentido, es un punto de partida. Cabe tener en cuenta que los dos diarios en consideración actualmente tienen una postura opositora al actual gobierno, aunque en las últimas dos décadas hubo cambios de sendos matutinos respecto de los gobiernos de turno (por ejemplo, la posición de El Clarín luego del denominado “conflicto entre el campo y el gobierno” del año 2008 producido por las retenciones impositivas a los productores agrarios). No analizaremos la politización del caso del Riachuelo en los medios por cuestiones de espacio. Consideramos que es un elemento constante al período analizado. Nuestro

criterio no ha sido la representatividad de las afinidades políticas editoriales sino aquellos que tienen mayor tiraje.

La otra cuestión es la carencia de periodistas especializados en el tema a pesar de su complejidad. Existen algunas excepciones como Laura Rocha de La Nación o Marina Ayzén de El Clarín, que recientemente ha publicado un libro sobre el tema⁶³⁷.

Para revisar el contenido de las notas resulta especialmente relevante la coyuntura de 2006, el año en que el tema irrumpe la cantidad de notas de forma muy notoria, aumenta en más del 1000% respecto del 2005 y el 860% considerando el promedio de notas entre 1996 y 2005 (21,6). ¿Cómo es posible semejante salto en la visibilidad de la cuestión ambiental de la CMR? En este punto es necesario revisar el contexto socio-político de la intervención de la CSJN el 20 de junio y su impacto posterior.

9.6. El contexto de intervención de la Corte Suprema en el caso del Riachuelo

Luego de dos años y medio de la publicación del Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo (2003) y sin que se registraran cambios en las acciones públicas respecto del saneamiento de la Cuenca, la DPN y el grupo de organizaciones participantes publicaron un segundo informe: el "Informe Especial de Seguimiento de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo (2003-2005)". En ese documento presentado en una conferencia de prensa el 3 de mayo de 2006 se desarrollaba un análisis detallado del seguimiento de políticas realizado entre el 4 de diciembre de 2003 y el 4 de noviembre de 2005.

A diferencia de lo ocurrido con el primer informe, la presentación en sociedad del informe de seguimiento, en mayo de 2006, tuvo una gran cobertura mediática.

En efecto, la revisión de los archivos muestra que el primer informe, publicado en diciembre de 2003, tuvo escasa repercusión en los medios

⁶³⁷ Ayzén, Marina. *Contaminados. Una inmersión en la mugre del Riachuelo*. Debate, Buenos Aires, 2014.

analizados: si bien es motivo de publicación, posteriormente desapareció de las noticias sobre el ambiente y se efectuaron menciones ocasionales al informe durante 2004 y 2005⁶³⁸. En ese bienio, los artículos que se referían al informe del DPN y organizaciones participantes lo hacían para aludir a la falta de respuesta institucional a la situación de “emergencia ambiental”. En marzo de 2004 una nota de La Nación decía:

“Cuatro meses después, la situación no ha cambiado. Las trabas burocráticas y la falta de financiación para las obras necesarias son las excusas. Mientras tanto, los vecinos siguen reclamando que alguien se haga eco de su padecer”⁶³⁹.

Se mencionaba al respecto, la demanda de la Asociación de Vecinos de La Boca de que “el saneamiento y la limpieza del Riachuelo se debe transformar en una “política de Estado”⁶⁴⁰.

El segundo informe, en cambio, tuvo una cobertura mediática mucho más amplia. Se trata de un fenómeno comprensible dado que el Informe Especial de Seguimiento analizaba aspectos políticamente sensibles en un momento de máxima tensión por el conflicto por las pasteras con Uruguay. Recordemos que el mencionado documento se propuso como objetivo central evaluar las respuestas, acciones y posturas de las autoridades públicas y organismos a los cuales la Defensoría había dirigido recomendaciones⁶⁴¹. Las conclusiones al respecto fueron notablemente negativas: en términos generales, el DPN y Organizaciones Participantes consideraban que, desde que se había presentado el Primer Informe, la problemática ambiental de la CMR, en términos generales, no había sido incorporada a la agenda pública en ninguno

⁶³⁸ En una nota editorial de El Clarín se afirmaba que: “Un grupo de organizaciones no gubernamentales, la Universidad Tecnológica Nacional y la Defensoría del Pueblo de la Nación encararon un estudio sobre la cuenca del Riachuelo, que arrojó resultados alarmantes: la contaminación está provocando crecientes y severos problemas de salud a la gente de la zona.” El Clarín. *Contaminación en el Riachuelo*. Editorial, Sábado 13/12/2003. Una nota de La Nación resaltó una serie de aspectos relevantes del Informe de la Defensoría el día de su publicación (04/12/2003): epidemias asociadas a la contaminación, los factores y responsabilidades institucionales e industriales, la colisión y multiplicidad de normas, jurisdicciones y competencias concurrentes en las tareas de remediación y saneamiento integral de la Cuenca, falta de servicios esenciales. La Nación. *Los riesgos de vivir junto al Riachuelo*. Presentarán hoy un estudio exhaustivo. Jueves 04/12/2003.

⁶³⁹ La Nación. *Cuatro meses de promesas oficiales incumplidas*. Redactado por Laura Rocha. Martes 30/03/2004.

⁶⁴⁰ Idem.

⁶⁴¹ DPN y Organizaciones Participantes. *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza-Riachuelo (2003-2005)*. Op. Cit., p. 4.

de los niveles de gobierno⁶⁴².

A partir de la presentación del mencionado informe, la visibilidad del problema ambiental de la CMR se incrementa de forma considerable y, con frecuencia, es relacionada con el conflicto de las papeleras. En un contexto tensión diplomática creciente con Uruguay, el Segundo Informe de la Defensoría dio ocasión para la reflexión acerca de la deuda ambiental interna. El 3 de mayo de 2006, en ocasión de la presentación pública de dicho informe, Eduardo Mondino, a cargo de la Defensoría, afirmó que el gobierno critica la construcción de papeleras uruguayas pero sigue sin encargarse del Riachuelo⁶⁴³.

La cobertura del informe se politiza rápidamente. Dos semanas después, el 15 de mayo Mondino es invitado por la Cámara de Diputados de La Nación a ampliar su informe.

A su vez, repercute en los medios una polémica ocasionada por la respuesta del Gobierno Nacional. Según el Jefe de Gabinete Aníbal Fernández, el Gobierno “está trabajando”, mientras que el Ministro de Salud Ginés González García afirma que no hay que hacer estudios epidemiológicos sino actuar directamente: “un estudio epidemiológico dura muchísimo tiempo para no hacer lo que hay que hacer, que es sanear la Cuenca Matanza-Riachuelo”⁶⁴⁴.

La lista de notas que aludían a los temas ambientales, que integraban la deuda ambiental interna eran varios: la contaminación de la Cuenca del Río Reconquista, la erosión de los suelos, la deforestación, entre otros. Pero la problemática de la CMR se presentaba como la más grave.

Durante del mes de mayo y por el resto de 2006 y en 2007 muchas notas contrastan la reacción del gobierno a favor de la Asamblea Ciudadana Ambientalista de Gualeguaychú (por la amenaza de contaminación generada por un país extranjero) con la inercia frente al problema ambiental urbano más grave del país. Un artículo de La Nación describía la situación en el Dock Sud

⁶⁴² Idem, p. 5.

⁶⁴³ La Nación. Mondino advirtió sobre la falta de políticas para el Riachuelo. 03/05/2006, [en línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/802659-mondino-advirtio-sobre-la-falta-de-politicas-para-el-riachuelo>

⁶⁴⁴ La Nación. El Ministro de Salud Cargó contra el ombudsman. 03/04/2006.

de los siguientes términos:

“No parece probable que alguna otra ciudad con la importancia y la densidad poblacional de nuestra capital mantenga casi dentro de ella un complejo petroquímico donde, por fuerza, son desarrolladas labores complejas que incluyen la manipulación de materiales inflamables.

Ocurre, asimismo, que las emanaciones que provienen de ese complejo y se mezclan con los no menos dañinos efluvios procedentes del Riachuelo no son bienolientes ni, mucho menos, inocuas para la salud [...] Según la Defensoría del Pueblo de la Nación, insospechable de parcialidad, el 50 por ciento de los menores que por allí viven tienen en la sangre alarmantes niveles de plomo”⁶⁴⁵.

En un estudio de opinión ambiental realizado por Poliarquía en todas las provincias, la Ciudad de Buenos Aires ocupaba el último lugar de percepción negativa con casi el 47,7%⁶⁴⁶. En una nota La Nación se afirmaba que esa percepción, se debía principalmente a la contaminación del Riachuelo⁶⁴⁷.

Como respuestas a la situación de grave daño ambiental en el área del Riachuelo se evidenciaba la necesidad de instituir una Autoridad de Cuenca inter-jurisdiccional. En el nivel macro se reclamó al Gobierno, especialmente desde ONGS ambientalistas, elevar a ministerio la Secretaría de Ambiente.

El informe del Defensor del Pueblo había sido presentado en un momento oportuno. En esos días el propio presidente había instalado el tema ambiental como “cuestión de Estado”; en Entre Ríos tuvieron lugar manifestaciones masivas contra las plantas productoras de pasta celulosa y la cobertura mediática no registra precedentes en la historia nacional. Se habían dado las condiciones propicias para la incidencia política del asunto del Riachuelo.

En ese contexto, a fines de mayo, la CSJN incorpora a su agenda la

⁶⁴⁵ La Nación. *Dock Sud, una bomba de tiempo*. 14/06/2006, [en línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/814362-dock-sud-una-bomba-de-tiempo>

⁶⁴⁶ Fundación Vida Silvestre Argentina. *Encuesta Ambiental Argentina 2005*. Buenos Aires, 2005, p. 541.

⁶⁴⁷ La Nación. *Piden elevar a ministerio la Secretaría de Ambiente*. Redactado por Laura Rocha, 24 de mayo de 2006, [en línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/808448-piden-elevar-a-ministerio-la-secretaria-de-ambiente>

demanda promovida por Mosset Iturraspe de daños y perjuicios, que desde hacía dos años no había tenido trámite alguno. Un mes más tarde, el 20 de junio el Alto Tribunal declara su competencia en la causa Mendoza a través de su sentencia original. A partir de entonces, se genera un pico en la visibilidad pública de asunto del Riachuelo (ver gráfico 4).

Teniendo en cuenta la trascendencia pública que para ese entonces había tomado el conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay, entre mayo y junio de 2006, es un momento clave en que se da un “bucle de retroalimentación” en las trayectorias entre ambos conflictos.

En ese sentido reconoce Alfredo Alberti, Presidente de la Asociación de Vecinos de La Boca que:

“La incidencia de Gualeguaychú [fue favorable], el tema de Gualeguaychú ambiental, porque fue ambiental y tuvo que ver con la contaminación de una empresa volcando al agua y al aire, que es lo que nos pasa en la Cuenca, entonces, *el tema Gualeguaychú tuvo un efecto multiplicador, enorme para hacer madurar la denuncia del Dr. [Mossett] Iturraspe... que en hicieron en el 2004... para que la Corte diga ‘tomemos el caso del Riachuelo’*⁶⁴⁸.”

Tan sólo una semana después de la intervención de la Corte Suprema el Presidente Néstor Kirchner, en respuesta al “conflicto de las papeleras”, desplaza al Secretario de Ambiente Atilio Savino por Romina Picolotti. La nueva Secretaria era una abogada que presidía la ONG, Centro de Estudios de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) y que asesoraba al Gobierno de la Provincia de Entre Ríos y a la propia Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú en torno al conflicto de las pasteras. Esa designación viene acompañada de una jerarquización institucional del área a su cargo: esa Secretaría dejó de depender del Ministerio de Salud y Ambiente y pasó a depender directamente de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

De ese modo, la secretaría recuperaba el rango de ministerio que había tenido bajo el gobierno de Menem, que era una de las demandas de las ONGS

⁶⁴⁸ Alfredo Alberti. Entrevista realizada el 11/08/2014 en La Boca, Ciudad de Buenos Aires. Entrevistador y transcriptor: Mariano Ferro. El énfasis es del original.

ambientalistas. Pero el principal de los objetivos de Kirchner en la designación de Picolotti era apaciguar a los asambleístas de Gualeguaychú y capitalizar la alta repercusión del conflicto.

Sin embargo, la dinámica del proceso judicial del “caso Riachuelo”, comprometió cada vez más la gestión de Picolotti, lo que la obligó a abordar una problemática socio-ambiental y geográfica que no había tenido oportunidad de conocer en profundidad. Inmediatamente después de su asunción en el cargo, tuvo que responder a una demanda perentoria y presentar un plan de saneamiento contando con un plazo de treinta días, en representación de las tres jurisdicciones demandadas ante la CSJN.

9.7. Conclusiones de la tercera parte

La problemática socio-ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, en consideración de la gravedad del ambiental y a la cantidad de afectados, es la más grave del país y una de las más graves del mundo.

La historia de la degradación ecológica de la Cuenca se vincula al origen de la Ciudad de Buenos Aires. En una primera fase primordial, desde fines s. XVI Buenos Aires nace como un puerto necesario para comunicar Potosí con la metrópoli. Buenos Aires, según las evidencias empíricas disponibles, se funda en las cercanías del Riachuelo porque era el único puerto natural de la costa del Río de La Plata⁶⁴⁹. Comienza paulatinamente un proceso de degradación del ambiente generado por los fenómenos de colmatación, un fenómeno geológico acelerado por la deforestación de sus márgenes para la obtención de madera y el uso ganadero intensivo⁶⁵⁰.

Con en el agotamiento de la plata en las minas del Potosí, a fines del s. XVIII, se desarrolla en el área de la Cuenca, una economía basada en la exportación de cueros y carne salada. Esa actividad industrial exportadora y pujante dio lugar para que, en la década de 1800, naciera la industria curtiembre y la saladeril con grave impacto ambiental sobre las aguas del

⁶⁴⁹ Brailovsky, Antonio E. *Buenos Aires, ciudad inundable*. Le Monde Diplomatique; Capital Intelectual, Buenos Aires, 2010, p. 66 y ss.

⁶⁵⁰ Idem, pp. 78-79.

Riachuelo y sobre la salud pública. En esta etapa, la contaminación en el área del Riachuelo es objeto de políticas públicas. Sin embargo, las principales normas tuvieron una vigencia efímera o no fueron efectivizadas.

Entre 1859 y 1886 se producen en Buenos Aires varias epidemias provocadas por el agua contaminada (cólera, tifus, disentería, fiebre amarilla, entre otras), cuyos efectos devastadores suscitaron protestas y presión social para mejorar las condiciones de salud pública. Con el tendido de redes de provisión agua potable y cloacas las epidemias pudieron ser controladas.

La más letal de esas epidemias fue la de fiebre amarilla en 1871, que terminó con la vida del 7% de la población de la ciudad, generó la migración de una tercera parte de sus habitantes y tuvo importantes consecuencias para el espacio urbano, como el desplazamiento de las clases altas del sur al norte de la Ciudad.

La opinión pública responsabilizó a la contaminación del Riachuelo provocada por los saladeros y el 6 de septiembre de 1871, el Congreso de la Provincia de Buenos Aires prohíbe el faenado de los saladeros y graserías ubicados en el Municipio de la Ciudad de Buenos Aires y sobre el Río Barracas y sus inmediaciones.

En 1887 varios saladeristas demandaron a la provincia de Buenos Aires, ante la CSJN, solicitando indemnización de los daños y perjuicios ocasionados por la Ley provincial del 6/9/1871⁶⁵¹. El Fallo de la Corte denominado “Saladeristas de Barracas” constituye el origen del derecho ambiental nacional.

Si bien el Fallo de “Saladeristas de Barracas” es un hito de origen del Derecho Ambiental en Argentina, la contaminación y degradación ambiental de la Cuenca continuó complejizándose con el incremento de la población y de las industrias. La secuencia de daño ambiental que llevó a la “muerte del Riachuelo” nos permite categorizarla como un caso de ecocidio.

La sumatoria de los diversos factores del deterioro ambiental en la Cuenca constituye un escenario significativamente complejo y adverso para su gestión ambiental. Las dificultades se han visto acentuadas por las múltiples

⁶⁵¹ Fallo: Saladeristas. Podestá, Santiago y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ indemnización de daños y perjuicios" - CSJN - 14/05/1887.

fragmentaciones de su gestión (entre los diferentes niveles de gobierno, falta de coordinación intersectorial, multiplicidad de competencias).

El reconocimiento como objeto de política pública ambiental es reciente, se da en el primer lustro de la década de 1990. En esa década la cuestión del medio ambiente ya estaba instalada en el nivel nacional y la cuestión ambiental es introducida en la CN reformada en 1994.

El primer programa de recuperación y saneamiento de la CMR fue anunciado en enero de 1993, cuando la Secretaria de Ambiente, María Julia Alsogaray, anunció un plan para sanear la Cuenca en mil días.

El fracaso del programa se debió a la sub-ejecución del préstamo del BID y de los diversos programas, la dificultad para ajustar temporalmente las metas a su cumplimiento y, especialmente, porque no se lograron resultados en la coordinación de políticas entre las diferentes jurisdicciones de la Cuenca. Una de las principales causas de ese fracaso fue el déficit del CEMR en el cumplimiento del rol para el que fue creado por incapacidad operativa, funcional, técnica.

El CEMR no era Autoridad de Cuenca debido a que: a) no se le delegaron funciones de ningún tipo (no habilitaba, no sancionaba, no certificaba); b) no tenía poder de policía en materia de contaminación industrial, de saneamiento ni de residuos sólidos urbanos; c) no era autoridad de aplicación en materia de radicación industrial ni ordenamiento del territorio; d) no tenía ninguna injerencia en la regulación del curso de agua y, además, e) los recursos humanos con que contaba, en su mayoría eran contratado con alta rotación⁶⁵². Esa situación se modifica en 2006 con la sanción de la Ley 26168 que, en respuesta a la intervención de la CSJN crea la ACUMAR, como un ente de derecho público inter-jurisdiccional, en el ámbito de la SAyDS.

Esta secuencia histórica permite explicar la naturalización de la contaminación de la CMR y los bajos niveles de intensidad en la acción colectiva. En efecto, hasta el 2002 las acciones ciudadanas en la cuenca se caracterizaban generalmente por su focalización territorial; la heterogeneidad de situaciones y motivaciones para la acción y los bajos niveles de articulación.

⁶⁵² Herrero, Ana y Fernández, Leonardo. Loc. Cit.

La debilidad de la acción colectiva ambiental se explica, en parte, por la fragmentación y falta de coordinación de la política metropolitana⁶⁵³, sumado a las múltiples fragmentaciones de la gestión del agua⁶⁵⁴. Ello dificultaba la determinación de las responsabilidades; implicaba la carencia de entidades que abordaran la cuestión ambiental en términos regionales y, por lo tanto, constituía un obstáculo fundamental para la participación y control ciudadano.

A fines de 2002, ante una denuncia de la Asociación de Vecinos de La Boca (AVLB) la Defensoría del Pueblo de la Nación comienza a abordar las denuncias y presentaciones particulares con una mirada holística, en el nivel de la Cuenca hidrológica. Para ello, la Defensoría convoca a un grupo de organizaciones de la sociedad civil (con reconocida trayectoria en temas ambientales y/o en la promoción de derechos). También se incorpora la Defensoría Adjunta de la Ciudad de Buenos Aires y la Universidad Tecnológica Nacional. La Defensoría se transforma en un traductor del conflicto en términos jurídicos. La juridificación del conflicto favorece la acción consensuada de grupos con ideas y fines diversos, lo cual incrementa las posibilidades de incidencia política de la Defensoría y de la escala de la participación social. Por primera vez, se conforma un ámbito de acción colectiva en torno a la problemática de la Cuenca.

En 2003, la Defensoría y las organizaciones participantes, publican un voluminoso documento con los resultados de una investigación interdisciplinaria e intersectorial. Dos años más tarde, en mayo de 2006 se presenta el Informe Especial de Seguimiento (2003-2005) en un contexto en que el conflicto de las papeleras había trascendido su carácter local para integrar la agenda política nacional.

Se concluye que, en términos generales, la grave situación de la Cuenca denunciada en 2003 no ha sido objeto de políticas públicas en los diferentes niveles de gobierno. Al mismo tiempo, el DPN, Eduardo Mondino y las Organizaciones Participantes denuncian que el gobierno critica la construcción

⁶⁵³ Gutiérrez, Ricardo y Merlinsky, María Gabriela. Loc. cit.

⁶⁵⁴ Capaldo et. al. "Sustentabilidad y Gobernabilidad del Agua en Ecosistemas. Análisis de Gestión en el Ámbito de América del Sur". Op. cit.

de plantas productoras de pasta celulosa en Uruguay pero no se ocupa de la situación ambiental de la CMR, que es de la mayor gravedad del país.

El contexto de conflictividad ambiental creciente constituye un factor explicativo de la declaración de competencia originaria de la Corte Suprema en el caso Mendoza. En efecto, la introducción del paradigma ambiental al plexo normativo, su constitucionalización, su reglamentación a partir de las leyes de presupuestos mínimos ambientales y la consiguiente proliferación de legislación ambiental no crea por sí misma la gobernanza ambiental. Las normas ambientales se transforman en una dimensión fundamental de la gobernanza ambiental cuando pasan a formar parte del debate en torno a los problemas concretos de los habitantes y grupos sociales. Cuando crece el número de casos en que se apela a la ley para dirimir los problemas ambientales, entonces se incrementan las competencias legales de los grupos afectados por los pasivos ambientales y de la ciudadanía en general. Se produce, entonces, un proceso de juridificación de la cuestión ambiental, el cual otorga a los profesionales del derecho una nueva oportunidad de actuación, incluyendo a las cortes.

El 20 de junio de 2006, con la intervención de la CSJN, el asunto del Riachuelo entra en la agenda pública nacional. Ese proceso habilitó la realización de una serie de audiencias públicas entre los años 2006 y 2007, en las que debieron comparecer las partes acusadas (las empresas; el Estado Nacional; la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires), los terceros en la causa (DPN y ONG) y, asimismo, se convocó a un grupo de expertos de la Universidad de Buenos Aires para evaluar la viabilidad del plan de saneamiento presentado por el Estado Nacional.

La creación de la ACUMAR es una de las primeras respuestas desde el gobierno nacional ante la conminación de la CSJN a los estados demandados de presentar un plan integrado. La constitución de este organismo se dio a través de una norma federal con adhesión de las jurisdicciones y no, como había sido propuesto en sus informes de la DPN, a través de un tratado interjurisdiccional entre todos los niveles de gobierno involucrados. El esquema institucional adoptado generó una polémica por parte de las ONGS

incorporadas como terceros en la causa por el escaso protagonismo otorgado a las autoridades municipales, y el carácter meramente consultivo otorgado a la participación ciudadana.

Respecto del funcionamiento de la ACUMAR, uno de los aspectos más polémicos ha sido su estrategia de control respecto de las fuentes de contaminación. Las Resoluciones ACUMAR 1/2007, 2/2007, 3/2009, 278/2010 y 366/2010 por tolerar niveles de vertidos y emisiones permisivas en materia ambiental.

La Resolución ACUMAR 3/2009, relativa a los Usos y Objetivos de calidad del agua, que establece el uso IV, como meta a alcanzar de mediano a largo plazo – apta para actividades recreativas pasivas –, ha sido objeto de varias críticas: a) por no promover la rehabilitación de las condiciones que constituyen el ecosistema; b) por carecer de progresividad (art. 4 de la Ley 25675); c) por homogeneizar una cuenca diversa; d) por tolerar el vertido de sustancias peligrosas y e) por no haber sido objeto de participación social (arts. 19 y 20 de la Ley 25675)⁶⁵⁵. Justamente, el funcionamiento de la Comisión de Participación Social es otro de los aspectos que ha sido objeto de críticas.

La Sentencia tuvo lugar el 8 de julio de 2008, en la que el Tribunal Supremo condena a los estados demandados a dar cumplimiento a un programa obligatorio para la recomposición del ambiente de la Cuenca y la prevención del daño futuro. Con el propósito de dar cumplimiento a ese programa, la sentencia establece un mecanismo abierto y participativo, con garantías de transparencia y fiscalización efectiva, de control de la ACUMAR, consistente en controles cruzados de la AGN, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, el DPN y el Cuerpo Colegiado, cuyo objetivo es lograr el cumplimiento eficaz de la sentencia de ejecución, en los plazos ordenados y conforme al Programa establecido.

A partir de entonces, se dan avances sustanciales en la construcción de una institucionalidad capaz de abordar la cuestión ambiental en términos regionales. La inclusión en el proceso contencioso al DPN y a OCS como

⁶⁵⁵ DPN. Informe Especial del CC, julio de 2015, pp. 15-16.

terceros en la causa se constituyó un sistema de participación ciudadana que proporcionó mayores oportunidades a la acción colectiva.

Sin embargo, en una última etapa del conflicto, desde fines de 2012 hasta el presente, se abre una etapa vigente en el momento de redacción de esta tesis, de retracción de algunas de las instituciones intervinientes en el conflicto generando dilución de la sinergia. Esa fase esté signada por a) el alejamiento del caso “Mendoza” del juez Armella con motivo de denuncias de corrupción; b) la acefalia de la DPN desde que venció el mandato del Defensor Adjunto a cargo Anselmo Sella en diciembre de 2013 y c) la disminución y retracción de la CSJN en la causa.

Estos hechos coinciden con la abrupta disminución del asunto del Riachuelo en la agenda de los medios de comunicación. El análisis de la visibilidad de los dos diarios de mayor tiraje a nivel nacional muestra que hasta abril de 2006 la cuestión del Riachuelo era un tema de presencia esporádica en los medios; entre mayo de 2006 y 2012 el tema pasó a integrar la agenda de los medios; luego entre 2013 hasta el presente, nuevamente se convierte en una temática de aparición episódica.

CONCLUSIONES GENERALES

“Hay una autoridad ambiental privada en cada uno de nosotros.”

Eduardo Pigretti⁶⁵⁶

Responsabilidades ambientales y política ambiental

En este trabajo nos hemos propuesto indagar sobre la participación ciudadana y la institucionalización jurídica del paradigma ambiental, con especial énfasis en la gestión del agua. Como punto de partida hemos analizado la relación entre ciudadanía y medio ambiente en el contexto de la *globalización ecológica*⁶⁵⁷ y, en particular, la relación entre ciudadanía y agua.

El surgimiento e institucionalización del paradigma ambiental comporta una serie de consecuencias para la ciudadanía entendida como ejercicio. En virtud de tales implicaciones diversos autores han conceptualizado sobre un nuevo tipo de ciudadanía: ciudadanía verde⁶⁵⁸; ciudadanía ambiental global⁶⁵⁹; ciudadanía ambiental⁶⁶⁰; ciudadanía sustentable⁶⁶¹; metaciudadanía ecológica⁶⁶². En este trabajo hemos analizado el modelo de ciudadanía ecológica de Dobson porque ha realizado la teorización que presenta mayor grado de sistematicidad hasta el momento.

La ciudadanía, como concepto, trata de derechos y deberes correlativos respecto de un territorio político determinado. Bajo la perspectiva liberal, la ciudadanía se centra en el status jurídico y el goce de los derechos en la esfera privada⁶⁶³. En enfoque republicano, en cambio, caracteriza la esfera pública como espacio propio de participación ciudadana y pone el énfasis más en los

⁶⁵⁶ Pigretti, Eduardo. *Ambiente y Sociedad. El bien común planetario*. Lojouane, Buenos Aires, 2007, p. 21.

⁶⁵⁷ Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Loc. Cit.

⁶⁵⁸ Dean, Hartley. Op. cit.

⁶⁵⁹ Aceves Lozano, Jorge. Op. Cit.

⁶⁶⁰ Se refiere a la exigencia de incorporación de los derechos ambientales y extensión de los discursos y práctica al contexto ambiental.

⁶⁶¹ Vid Barry, John. “Sustainability, Political Judgement and Citizenship: Connecting Green Politics and Democracy”. En: Brian Doherty y Marius de Geus (ed.), *Democracy and Green Political Thought Rethinking Green Politics. Nature, Virtue y Progress*, Sage, Londres, 1999.

⁶⁶² Vid Gudynas, Eduardo. *Derechos de Naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Tinta limón, Buenos Aires, 2015.

⁶⁶³ Idem.

deberes que en los derechos⁶⁶⁴. Recientemente, surge un modelo de ciudadanía cosmopolita en el que diluye las pertenencias comunitarias a una cosmópolis⁶⁶⁵, pero conserva la estructura legada por los modelos convencionales.

Del análisis de la teoría de Dobson se identifican las siguientes características distintivas de la ciudadanía ecológica respecto de los modelos convencionales y también del cosmopolita: el espacio de la ciudadanía ecológica es producido por las relaciones materiales y metabólicas entre personas individuales y su medio ambiente. Esta relación produce una “huella ecológica” que da lugar, a su vez, a ciertas relaciones con aquellos a los que esa huella afecta.

En consecuencia, las relaciones entre los individuos no serían de ciudadanía en el sentido tradicional, sino porque habitan o pueden habitar el territorio creado por la propia huella ecológica. Los deberes ciudadanos se derivan del aporte individual y grupal a la huella ecológica y por la responsabilidad de las sociedades humanas en el impacto sobre el ambiente por la cual integramos una misma comunidad de obligación.

Se infiere de ello, que la ciudadanía ecológica es: a) una ciudadanía desterritorializada respecto de los lugares y tiempos y, como tal, es una ciudadanía de extraños⁶⁶⁶; b) los deberes de la ciudadanía ecológica, al incluir a generaciones futuras y la naturaleza no humana, es no recíproca; c) no reviste carácter contractual porque no es producto de una negociación, acuerdo o consenso; d) las acciones privadas tienen implicaciones públicas con carácter

⁶⁶⁴ La diferenciación de un modelo liberal y otro republicano de ciudadanía se justifica por fines analíticos. Sin embargo, desde el punto de vista de la cultura política democrática en Occidente, consideramos que el concepto de ciudadano recoge y engloba tanto la tradición liberal como la republicana, que aunque invocan principios y valores diferentes, han llegado a integrarse en lo que se denomina hoy democracia liberal. Ver: Peschard, Jackeline. *La cultura política democrática*. [En línea], disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm> 2006 (consultado el 11/09/2009).

⁶⁶⁵ Desde ese enfoque la única comunidad moral admisible es la “comunidad universal” o Cosmópolis, que tiene sus fundamentos filosóficos en el universalismo moral basado en la primacía de los derechos humanos como presupuesto axiológico. Ferro, Mariano. “Consideraciones sobre las tensiones de la ciudadanía moderna”. *Lecciones y Ensayos*, Nº 86. pp. 99-149, Buenos Aires, 2009, p. 103.

⁶⁶⁶ Dobson, Andrew. *Ecological Citizenship*. Op. Cit.

de ciudadanía⁶⁶⁷. Por lo tanto, la ciudadanía ecológica opera tanto en el ámbito privado como en el público; e) la principal virtud del ciudadano ecológico es la búsqueda de justicia, en tanto orienta su conducta a la justa distribución del espacio ecológico⁶⁶⁸.

El modelo de ciudadanía ecológica, en virtud de sus características, rompe con la arquitectura de los modelos anteriores. Se trata de una ciudadanía no recíproca, no contractual, no territorial y las virtudes cívicas se aplican tanto en el espacio privado como en el público.

A la luz del ejercicio de teoría política normativa de Dobson, hemos realizado una triangulación entre el modelo teórico de ciudadanía ecológica de Dobson y hallazgos empíricos de investigación cualitativa con entrevistas en profundidad.

Luego de haber revisar los resultados empíricos de un estudio sobre las representaciones sociales del agua en Buenos Aires y Gualeguaychú, nos preguntamos: ¿pueden los habitantes urbanos del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (AMBA)⁶⁶⁹ ser definidos como "ciudadanos ecológicos" en términos del modelo de Dobson? Se obtuvieron resultados en tres aspectos:

1. En términos de ideas y creencias, los entrevistados tienen una representación eco-céntrica de agua, que significa para ellos el agua es un recurso limitado, que el factor antrópico tiene incidencia sobre el equilibrio de la naturaleza. Esta dimensión es consistente con la noción de Dobson de ciudadanía ecológica.

2. En términos de naturaleza, imagen y las actitudes. Aquí, la evidencia empírica del estudio de caso no se corresponde al modelo de Dobson. No se percibe al agua como formando parte del ecosistema sino algo alejado, muchas veces como espacio de belleza o catástrofes.

⁶⁶⁷ Idem.

⁶⁶⁸ Idem.

⁶⁶⁹ El universo de estudio sobre el que hemos trabajado no se circunscribe específicamente a los habitantes de la CMR. No encontramos en ello un obstáculo en tanto que la representación de los habitantes urbanos de pertenencia a la territorialidad de la cuenca es un proceso incipiente.

3. Los entrevistados tienen una representación antropocéntrica del agua en vista del sistema normativo y acciones posibles. A este respecto, las representaciones son asociadas con el predominio del locus de control externo sobre el interno. Los entrevistados no se perciben como sujetos de cambio. Hay otros actores que son responsables por eso: “los otros”, “los gobiernos”, “las empresas”⁶⁷⁰.

Por el contrario, el modelo de Dobson se sustenta en un locus de control interno fuerte, donde los ciudadanos tienen no sólo valores ecológicos dado que, ellos también traducen esos valores en comportamientos de cuidados ambientales, tanto en la esfera pública como en la vida privada.

En conclusión, apenas una de las tres dimensiones empíricas del análisis de los datos es compatible con el modelo teórico de ciudadanía ecológica. En términos de ideas y creencias, los entrevistados de Buenos Aires y Gualeguaychú son definidos como ciudadanos ecológicos, pero no en otras dimensiones que son puntos centrales del modelo. La aceptación de las ideas ecológicas y creencias no son un indicador de compromiso personal, que es una de las características centrales del modelo Dobsiano.

La ciudadanía ecológica se basa principalmente en el autocontrol, mientras que en el análisis empírico, se encontró un predominio del locus de control externo sobre el interno. Los entrevistados no se perciben como parte de una comunidad de obligación.

El modelo de Dobson es una respuesta desde la ecología política sobre la necesidad de reformulación de la democracia ante los riesgos ambientales globales. Nuestro estudio preliminar podría ayudar a revisar la dimensión empírica del modelo dobsiano, particularmente sobre el concepto de deuda ecológica, espacio que lleva a una comunidad de obligación.

⁶⁷⁰ Biagi, Marta. “La Representación social del agua en las Culturas Urbanas de la Argentina”. *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*. Op. cit., p. 160-161; Biagi, Marta y Ferro, Mariano. Op. cit.

Por otro lado, sostenemos que las políticas de gestión del agua deben ser analizadas en términos de las múltiples dimensiones involucradas, lo cual requiere de un eficaz sistema de diagnóstico de las culturas locales.

En base a la información empírica analizada en nuestro caso de estudio sobre el conflicto del Riachuelo, sostenemos que el proceso de institucionalización ambiental es condición necesaria pero no suficiente para la construcción de una gobernanza ambientalmente sustentable de la Cuenca.

Aún cuando los factores estructurales – como la fragilidad de la institucionalidad ambiental, de la cual hemos dado cuenta –, representan graves obstáculos para alcanzar esa meta, no menos importante resulta la necesidad de modificar comportamientos, pautas culturales, patrones de conducta fuertemente arraigados. Se trata de una tarea fundamental para el cumplimiento y observancia de los deberes ambientales.

Finalmente, resaltamos que nuestro análisis de evidencia empírica sobre representaciones sociales en habitantes urbanos, contrasta con los hallazgos de otros estudios. Berglund y Matti en una investigación en Suecia han obtenido como parte de sus resultados, en un trabajo cuantitativo, que las personas encuestadas tienden a asignar a los valores motivacionales incluidos en el grupo *auto-trascendencia* (altruismo) una importancia mayor como principios guía que a los valores opuestos de auto-mejora (egoísmo)⁶⁷¹. En virtud de estos resultados surge la necesidad de un estudio más extenso en Argentina para analizar los aspectos empíricos de la ciudadanía ecológica.

La incidencia de la acción colectiva ambiental en la agenda pública

Nuestro análisis de la estructura argumental del modelo de ciudadanía ecológica de Dobson, desde su perspectiva post-cosmopolita, ha tenido como objeto indagar sobre las consecuencias morales y políticas del paradigma ambiental para la institución moderna de la ciudadanía.

⁶⁷¹ Berglund, Christer y Matti, Simon. Op. cit., pp. 12-13.

La triangulación de algunas de las dimensiones fundamentales de ese modelo con hallazgos empíricos de una investigación sobre representaciones sociales del agua, nos ha llevado a sostener que en la actualidad, en Argentina no sería factible implementar una política ecológica basada en las responsabilidades ambientales de los ciudadanos.

Esas conclusiones son consistentes con las características de la participación ciudadana en algunos de los conflictos ambientales en Argentina. Por ejemplo, en el conflicto por la instalación de plantas productoras de celulosa en Entre Ríos, el modo de participación propio de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú es fuertemente territorial, de carácter local, con una dinámica propia de la democracia directa. El carácter de tipo negativo y localista de los reclamos de la Asamblea “no a las pasteras”, ha operado negativamente respecto de sus posibilidades de incidencia pública y su institucionalización.

En el conflicto por el Riachuelo, a pesar de la gravedad del daño ambiental, no ha surgido un gran movimiento ambiental y las acciones ciudadanas en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo eran fragmentadas, sumamente localizadas y con bajo nivel de incidencia. A partir de la coordinación del Defensor del Pueblo Nacional comenzó un proceso de regionalización de las demandas ambientales, lo cual incrementó sus posibilidades de incidencia y de construcción de institucionalidad ambiental consistentes con el paradigma ambiental.

Cabe tener en cuenta que el enfoque adoptado por la Defensoría, enmarcado en la Justicia Ambiental, se encuentra circunscripto dentro de los derechos de tercera generación, es decir, se promueve una ciudadanía ambiental.

En este sentido, resulta preciso distinguir la ciudadanía ambiental – como extensión del discurso y práctica de los derechos a la cuestión ambiental – de la ciudadanía ecológica, centrada en el carácter exhortativo respecto del cumplimiento de los deberes ambientales. La última es una concepción que desborda las categorías de la ciudadanía liberal: no rige la reciprocidad porque

se orienta hacia la protección del bien colectivo. Por lo tanto, sería un error asumir que la visión basada en los derechos de ciudadanía ambiental son comprensivos de la relación entre ciudadanía y ambiente.

Sin embargo, ambos tipos de ciudadanía son válidos e incluso complementarios. La institucionalización de los derechos ambientales puede ser un paso previo hacia una política basada en las responsabilidades ambientales.

Luego de haber dado cuenta de la relación entre ciudadanía y ambiente en un plano teórico, y de su correspondencia con las representaciones sociales, actitudes y prácticas políticas pro-ecológicas, pasamos al análisis de la incidencia de la participación ciudadana en el proceso de institucionalización jurídica del paradigma ambiental.

Para indagar acerca de esa relación hemos delineado un camino complejo que nos llevó a tratar dos casos. En primer lugar, indagamos sobre el impacto de los precedentes de acciones ciudadanas en la introducción del paradigma ambiental a la Constitución Nacional. El análisis del Diario de Sesiones de Debate de la CNC, en torno al art. 41, permite dar cuenta de la incidencia de la participación social en las deliberaciones y contenidos. La Comisión analizó, entre los proyectos trabajados, seis presentados por organizaciones de la sociedad civil y recibió gran cantidad de comunicaciones con ONGS de distinto tipo. Esos proyectos fueron tenidos en cuenta en los trabajos de la Comisión y mencionados por algunos convencionales como apoyo a sus argumentos. Los convencionales también aludieron a precedentes de acciones ciudadanas en materia ambiental, como el caso Kattan, y a la acción de movimientos sociales que tenían por finalidad el control de la contaminación por defoliantes o la clausura de un proyecto de instalación de un repositorio de residuos radioactivos en Gastre (Provincia de Chubut).

De las acciones ciudadanas y proyectos aludidos, el que suscitó mayor consenso fue el concerniente a la prohibición del ingreso de residuos tóxicos y radiactivos al país, el cual se vio plasmado en la introducción del cuarto párrafo del art. 41.

Además de la introducción de la cláusula ambiental a la Constitución Nacional, en su reforma de 1994, se introdujeron otros instrumentos jurídicos que favorecieron el empoderamiento de los ciudadanos con herramientas jurídicas para la solución de conflictos ambientales. Entre ellos, los mecanismos de democracia semidirecta (art. 39 y 40 de la CN); la introducción del amparo ambiental colectivo (art. 43); la incorporación del Defensor del Pueblo (art. 86). Posteriormente la instrumentación del art. 41 de la CN a través de las leyes de presupuestos mínimos ambientales.

La revisión de la conflictividad ambiental en Argentina permite afirmar que la sociedad civil ha tenido un rol protagónico en la defensa del medio ambiente⁶⁷². Los temas ambientales han pasado a integrar la agenda política impulsados por movimientos sociales: principalmente el movimiento “No a la Mina” de oro en Esquel (2002-2004); el conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay (2004-2009); más recientemente movimientos en contra de la megaminería a cielo abierto; entre otros.

La causa Mendoza como punto de inflexión histórica en las políticas públicas ambientales

La causa Mendoza representa un punto de inflexión histórica, no sólo del conflicto por el saneamiento y recomposición de la CMR, sino también de la política ambiental en el país por varias cuestiones: es un caso emblemático en la actualización e implementación del derecho ambiental; la creación, por parte de la CSJN, de un esquema novedoso de control de cumplimiento de la sentencia sustentado en la creación de un micro sistema institucional; la Cuenca Matanza-Riachuelo – que era el paradigma de la fragmentación en la gestión del agua, de la gestión ambiental metropolitana y de ineficacia del derecho ambiental – pasó a ser objeto de construcción de una política de Estado regional; la CSJN estableció, por primera vez, una obligación legal de

⁶⁷² Según Cafferatta, a diferencia de lo que ocurre en Brasil, el Ministerio Público Fiscal no tuvo hasta el presente, un rol preponderante ni mucho menos, aunque se nota a partir de fines del año 2006, una reacción favorable con la creación de la UFIMA, Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente. Cafferatta, Néstor. *Perspectivas del Derecho Ambiental en Argentina*. Op. cit.

recomponer el daño ambiental, imponiendo a las autoridades el deber de obtener una serie resultados precisos.

Para nuestros fines, el conflicto del Riachuelo se ha presentado como un caso clave para comprender la participación ciudadana y su dinámica en el proceso de institucionalización ambiental. En el “juicio del Riachuelo” la Corte tomó decisiones novedosas de fondo y forma, como la convocación de audiencias públicas; el diseño de un sistema efectivo de ejecución de sentencia; la abreviación del proceso permitiendo recurrir directamente ante la Corte las sentencias del tribunal de primera instancia; estableció un sistema de control y monitoreo que incluye a la participación ciudadana; la aceptación del Defensor del Pueblo y varias ONGS como terceros en la causa; la participación ciudadana también es tenida en cuenta en la Ley de ACUMAR 26168, en su art. 4.

Ahora bien, para comprender este hito en la historia de la institucionalización del paradigma ambiental es preciso considerar su contexto histórico.

La degradación de los ecosistemas de la CMR comienza con la fundación de Buenos Aires a fines del s. XVI, por la tala indiscriminada de los árboles de sus márgenes para la obtención de madera y el uso ganadero intensivo⁶⁷³. En la primera década del s. XIX nace, en el área de la Cuenca, la industria curtiembre y la saladeril con grave impacto ambiental sobre sus cursos de aguas del Riachuelo y sobre la salud pública. Las diferentes medidas que se tomaron para limitar actividades industriales que implicaban riesgos a la salud pública tuvieron escasa vigencia o fueron ignoradas. Las sucesivas fases de industrialización posteriores complejizaron la contaminación y su afección al ambiente a tal punto de producir un ecocidio en la mayor parte de la Cuenca en un proceso que se ha agravado hasta la actualidad.

A fines del s. XX, la problemática socio-ambiental el área de la Cuenca es afectada por la desindustrialización, que llevó a un aumento exponencial de la pobreza y la indigencia. Se trata de un fenómeno de consecuencias nacionales,

⁶⁷³ Brailovsky, Antonio E. *Buenos Aires, ciudad inundable*. Loc. Cit.

producto de las políticas de tipo neoliberales adoptadas desde 1975, pero con impacto especialmente agudo en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires y del conurbano. Aparecen nuevos paisajes urbanos asociados a la ocupación ilegal en medio de la altísima degradación ambiental de la CMR.

El contexto histórico permite comprender varios aspectos de la relación entre ciudadanía y el agua en el área del Riachuelo. En el plano axiológico-valorativo, el proceso de naturalización de la contaminación: la percepción del Riachuelo como un área de sacrificio en la que el color negro del río era asociado a la salud de la industria.

Desde el punto de vista de los derechos, en el proceso de urbanización, desde la época de la colonia, se ha producido un proceso de segregación espacial que traslada hacia el sur las externalidades ambientales. La instalación de fábricas en la desembocadura del Riachuelo impulsó el asentamiento de población que, sin que mediara un proyecto de planificación urbana, ocupó franjas de suelo en las áreas industriales con escasa provisión de servicios de agua potable, saneamiento y otros servicios básicos y en condiciones de grave riesgo ambiental.

La población de sectores trabajadores asentada en los márgenes del Riachuelo ha tenido obliterado el ejercicio de los derechos sociales de ciudadanía, y sus moradores padecen en sus cuerpos las externalidades negativas que ellos no generaron. Su mera pertenencia formal al Estado Nacional no les ha garantizado la substantivación de esos derechos – de segunda y tercera generación – debido a una serie de condicionantes tales como el acceso desigual al suelo y la situación de vulnerabilidad en el que transcurren sus vidas.

Por otro lado, la clara perpetración del ecocidio en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo, al menos desde 1870 hasta la actualidad, nos permite considerar que una ley de ecocidio nacional sería útil para prevenir el daño severo a los ecosistemas⁶⁷⁴.

⁶⁷⁴ El proyecto de Ley de Ecocidio fue utilizado en el simulacro de juicio en el Tribunal Supremo del Reino Unido en 2011. En esa oportunidad se probó que todos los países pueden adoptar la

La dinámica de la participación ciudadana en la Cuenca Matanza-Riachuelo y el proceso de institucionalización ambiental

El conflicto socio-ambiental del Riachuelo se da en un marco de incremento de la conflictividad ambiental en toda la región y que, en las áreas urbanas, tienen como origen la desigual distribución de las externalidades positivas y negativas como resultado de la planificación urbana: la privatización de las externalidades positivas y la socialización de las negativas⁶⁷⁵.

Frente a las diversas problemáticas ambientales en el área de la CMR, muchas de las cuales de altísimo grado de complejidad, la participación ciudadana en materia ambiental se caracterizaba por su carácter fragmentado, localizado y episódico con bajos niveles de incidencia. La judicialización del conflicto fomentó y abrió ventanas de oportunidad para la acción colectiva.

En comparación con otros conflictos ambientales del país – por ejemplo, el conflicto por las plantas productoras de pasta celulosa con Uruguay (2004-2009) o el conflicto por un emprendimiento de extracción de otro en Esquel (2002-2004) – no ha surgido, en el área de la CMR, un gran movimiento ambiental que exprese visibilidad pública. Por otro lado, tanto la intensidad de los reclamos socio-ambientales y el nivel de compromiso de los actores sociales varían significativamente en el área de la Cuenca y, previamente a la judicialización del conflicto, la acción colectiva no había llegado a tener un alto nivel de intensidad y durabilidad en el tiempo.

La acción ciudadana en materia ambiental involucra a un amplio espectro de grupos y organizaciones sociales. En términos generales, la tendencia,

Ley Ecocidio en su legislación nacional. Ecocide Act. [En línea], disponible en: <http://eradicatingecocide.com/the-law/ecocide-act/>, (consultado el 23/05/2015).

La Corte Criminal Internacional se formó en 2002 para llevar a juicio a individuos por cometer cuatro Crímenes Contra la Paz. Estos son: Genocidio, Crímenes Contra la Humanidad, Crímenes de Guerra y Crímenes de Agresión. El Ecocidio fue propuesto por Polly Higgins a la Comisión de Derecho de las Naciones Unidas para su incorporación como quinto crimen contra la Paz. Higgins, Polly; Short, Damien y South, Nigel. "Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide". *Crime Law Soc Change*, abril de 2013, Volume 59, pp. 251-266, Springer Netherlands.

⁶⁷⁵ Sabatini, Francisco. "Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas". *EURE*. Santiago de Chile; Vol. XXII, N° 68, 1997, pp. 78-80.

antes de la intervención de la CSJN, era su focalización en términos territoriales y los bajos niveles de articulación entre sí. La fragmentación de la participación ciudadana, históricamente, se presenta como reflejo de la fragmentación de la gestión de la cuenca. Las demandas sociales suelen estar dirigidas a las autoridades municipales, provinciales o nacionales, a pesar de las características de interjurisdiccionalidad de la Cuenca⁶⁷⁶.

A partir de la intervención de la DPN en primer lugar, y luego de la CSJN, se da un incremento en la escala de la acción ya que los problemas socio-ambientales son abordados en términos regionales.

En este sentido, el análisis del caso del Riachuelo, en el contexto del incremento de la conflictividad ambiental en el nivel nacional, requiere de considerar la interacción y cooperación entre algunas instituciones estatales y los actores de la sociedad civil.

En este contexto afirmamos que, en el nivel nacional, la participación ciudadana en materia ambiental, desde la incorporación del paradigma ambiental en la Constitución Nacional, incidió en la incorporación de las cuestiones ambientales a la agenda política. De esa forma, las acciones individuales y colectivas en materia ambiental han operado como agentes que favorecieron el proceso de institucionalización jurídica del paradigma ambiental.

Respecto de la especificidad del caso del conflicto por el saneamiento y recomposición de la Cuenca Matanza-Riachuelo sostenemos que, a partir de la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Nación y de la declaración de competencia de la CSJN en la causa Mendoza, se creó un proceso de sinergia (cooperación) entre la participación ciudadana en materia ambiental y las instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización jurídica del paradigma ambiental.

Un punto de inflexión de ese proceso sinérgico ha sido la forma de abordar el conflicto por parte del DPN que, ante una denuncia de grave daño ambiental por parte de la Asociación de Vecinos de La Boca a fines de 2002,

⁶⁷⁶ Ryan, Daniel. Op. Cit., pp. 17-19.

inició actuación 9924/02. De esa forma, la Defensoría inició una investigación con ONGS y organizaciones académicas con el objeto de movilizar a la opinión pública y a las autoridades para encontrar soluciones concretas para la problemática socio-ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

La acción concertada de la Defensoría con un grupo de ONGS y organizaciones académicas incrementó las posibilidades de incidencia política, y al mismo tiempo, requería de alcanzar consensos con grupos que perseguían fines diversos. Esa heterogeneidad de perspectivas y objetivos favoreció la perspectiva multidimensional y multisectorial en los debates públicos.

Desde una perspectiva más amplia, para comprender la construcción de consensos en el caso del Riachuelo, es necesario tener en cuenta sus diversas escalas. En primer lugar, si consideramos el debate en torno a la cuestión ambiental en el contexto internacional, el punto de partida es la legitimidad universal que ha ganado el discurso ambiental desde la década de 1980, que incluye una amplia gama de actores, mientras que ha menguado su connotación de crítica social radical propia de la década de 1970⁶⁷⁷.

Este proceso, que Hajer ha denominado “globalización del discurso ambiental”, lleva a reconsiderar los problemas ambientales locales, ya que ese discurso ecléctico, reflejado en el Informe Brundtland, es susceptible de ser localmente resignificado. En efecto, los diversos grupos sociales y sectores de la sociedad se apropian de diferente forma del discurso ambiental dominante y le otorgan significados propios de acuerdo a la realidad local⁶⁷⁸.

En el caso del área del Riachuelo, se da un proceso de atribución de significado en relación a los impactos al medio ambiente, que ha impulsado a las organizaciones sociales de base territorial a incluir en su agenda la cuestión ambiental a sus reclamos, como eje de presión, acción y negociación⁶⁷⁹.

La legitimación del discurso ambiental en las décadas de 1970 y 1980, y su incorporación en la Constitución Nacional en 1994, ha proporcionado un denominador común para la acción consensuada en materia ambiental de

⁶⁷⁷ Hajer, Maarten A. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 12-14.

⁶⁷⁸ Idem, pp. 11-13.

⁶⁷⁹ Merlinsky, Gabriela. Merlinsky, María Gabriela. “Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. Op. cit., p. 2.

organizaciones diversas: agrupaciones de vecinos, ONGS de profesionales con diversos fines, organizaciones ecologistas internacionales. A su vez, la institucionalización jurídica del paradigma ambiental ha creado instrumentos para que los organismos estatales puedan intervenir en casos de deterioro del medio ambiente.

Las características de contenido y forma del proceso de institucionalización ambiental, en nuestro caso, se corresponden con el discurso de la modernización ecológica. Según el geógrafo estadounidense Hajer, este modelo permite que las diferentes demandas colectivas en materia ambiental no constituyan obstáculos para alcanzar los fines de la política ambiental, ya que pueden ser canalizados por los mecanismos institucionales para involucrar la participación de diferentes actores, desde organismos, Estados hasta ciudadanos individuales en un juego de “suma positiva”. Una característica fundamental de este discurso es el supuesto de que el crecimiento económico y la resolución de los problemas ecológicos, en principio, puede ser reconciliado⁶⁸⁰.

En efecto, en el conflicto del Riachuelo se puede ver cómo sus diferentes actores – tanto los endógenos a la Cuenca (grupos locales, asociaciones vecinalistas, sociedades de fomento) de fuerte anclaje territorial, como los exógenos (ONGS ambientalistas o que trabajan en la promoción y defensa de derechos humanos y sociales) que poseen un alcance regional, nacional o incluso internacional – han logrado un consenso en torno muchas acciones comunes. Aunque las agendas de intervención de las diferentes OCS no son siempre compatibles y se generan tensiones, la apropiación del discurso ambiental dominante ha permitido la acción concertada de acciones políticas pro-ecológicas.

La internalización del discurso ambiental por parte de diversas agrupaciones de vecinos afectados por la contaminación del aire, el suelo y el agua es incorporada al lenguaje de los conflictos propios de los respectivos territorios, que se encuentran imbricados con la historia ecológica de cada

⁶⁸⁰ Hajer, Maarten A. Op. Cit., p. 26.

región y con la dinámica de la conflictividad social en torno a la apropiación de los recursos naturales⁶⁸¹.

Los problemas ambientales se encuentran asociados a las desigualdades relativas de utilización de espacio vital y las consiguientes tensiones y conflictos protagonizados por grupos de habitantes por el acceso a infraestructura, acceso a servicios básicos, a la vivienda, al suelo, a mejores condiciones ambientales. Ese proceso de apropiación de la cuestión ambiental de agrupaciones localistas, ancladas territorialmente, genera asimismo, las condiciones de superación del discurso ambiental hegemónico, es decir, el de la modernización ecológica. Esta forma de pensamiento coloca a los factores económicos, de manera implícita, por encima de los sociales; se basa en el imperativo del crecimiento económico continuo y requiere soluciones tecnológicas para la todos los obstáculos ambientales al crecimiento.

La apropiación del discurso ambiental por diversos grupos de ciudadanos en el área de la CMR incorpora importantes aspectos emancipadores de los imperativos técnico-económicos de la lógica del mercado, al introducir en la agenda el concepto de justicia social. Esa noción plantea, como problema clave, la cuestión de las desigualdades sociales frente a los riesgos ambientales, identificando de esta forma los objetivos de la justicia ambiental con los de la justicia social⁶⁸². La adopción del discurso ambiental, asimismo, permite a los grupos sociales de vecinos el reconocimiento de la mutua interdependencia entre los problemas puntuales que los afectan (asociados al barrio, localidad, municipio) con la afectación a los sistemas naturales, por ejemplo, la cuenca hidrográfica y su relación con la gestión metropolitana. Esa conciencia ambiental de tipo regional ha generado las condiciones para ampliar

⁶⁸¹ Merlinsky, María Gabriela "Conflictos ambientales y territorio" [CLASE], en el curso: *Ecología política en el capitalismo contemporáneo*. (Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, Junio 2009), p. 3.

⁶⁸² Harvey, David. Loc. cit. Cabe distinguir justicia ambiental de justicia ecológica. La primera parte de los derechos humanos ampliados a los aspectos ambientales mientras que la segunda es entendida como equitativo al espacio ecológico. Desde una perspectiva biocéntrica se entiende a la justicia ecológica vinculada específicamente en los derechos de la Naturaleza. Para este último enfoque véase: Gudynas, Eduardo. "La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica". *Tabula Rasa*, Nº 13 (45-71), Bogotá, julio-diciembre 2010. Sostenemos que la justicia ambiental se encuentra en estrecha relación con la justicia ecológica en tanto el ejercicio de los derechos ambientales dependen de una distribución equitativa de espacio ecológico.

la escala de la acción colectiva y su visibilidad como problema ambiental en el nivel nacional.

La interiorización de la cuestión ambiental por parte de los grupos sociales afectados por los pasivos ambientales y la consiguiente acción política proambiental, se da como parte de un proceso de “ambientalización”⁶⁸³. Este concepto permite vincular los conflictos ambientales – territorialmente localizados – con la historia de la conflictividad de esos territorios.

Siguiendo el concepto de selección del riesgo del Mary Douglas⁶⁸⁴, el riesgo ambiental en la CMR fue aceptado por las elites dirigentes como razonable. A partir de allí se da un proceso de construcción de la cuestión ambiental como asunto público político que requirió de la formación de expertos capaces de identificar, explicar, analizar y predecir los riesgos ambientales. La conformación de tales expertos, a su vez, procedió de las aspiraciones y demandas de grupos de profesionales que aprovecharon las condiciones de oportunidad que representó participar de nuevas especialidades. Esos grupos de expertos, partícipes de un incipiente campo ambiental, presionaron para la progresión en el desarrollo de la institucionalidad ambiental en coalición con grupos de la sociedad civil.

En el caso que nos ocupa, la coordinación de la DPN de distintos actores en locales al territorio de la Cuenca y externos a ella, en torno al problema socio-ambiental, y su estrategia de intervención, ha generado un proceso de juridificación del conflicto a través de la legitimidad procesal. La juridificación del conflicto ha contribuido a fortalecer la acción concertada del reclamo ambiental.

En 2006, la Corte Suprema interviene en la causa Mendoza en un contexto en el que el conflicto por las Pasteras entre Gualeguaychú y Uruguay había cobrado gran visibilidad mediática y suscitado la inclusión de la cuestión ambiental en la agenda política. El incremento de la escala de ese conflicto suscitó la acción de organizaciones e instituciones, generando condiciones

⁶⁸³ Leite Lopes, José S. Op. Cit., p. 32 y ss.

⁶⁸⁴ Según Mary Douglas las nociones de riesgo no están basadas en razones prácticas o en juicios empíricos. Son nociones construidas culturalmente que enfatizan algunos aspectos del peligro e ignoran otros. Se crea, así, una cultura del riesgo que varía según la posición social de los actores. Douglas, Mary. *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Paidós, Barcelona, 1996, p. 11 y ss.

favorables para la judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la CMR.

El efecto de amplificación de la atención prestada a la cuestión ambiental permite explicar que, a diferencia de lo ocurrido con el primer informe de 2003, el segundo informe de la Defensoría, presentado el 3 de mayo de 2006, tuvo una gran cobertura mediática en un momento en que el tema ambiental ocupaba la primera plana de los medios de comunicación. En ese lapso de tiempo, hasta la intervención de la CSJN (el 20 de junio), los debates ambientales otorgan un impulso al tema ambiental del Riachuelo. Se da entonces una propagación del conflicto en Gualeguaychú hacia el asunto del Riachuelo, a pesar que ambos tenían objetos diferentes, gracias a la conexión un entramado de vínculos sociales y organizaciones que presionaron para insertar la cuestión del Riachuelo en la agenda pública nacional. En términos de Hilgartner y Bosk, en este momento se produce un “bucle de retroalimentación o sinergia”⁶⁸⁵ en las trayectorias de sendos conflictos, por el efecto traslación de las demandas.

La amplificación de la controversia ambiental hacia otro escenario puede ser interpretada como un efecto no intencional de la dinámica externa de la Asamblea Ciudadana Ambiental del Gualeguaychú (ACAG). Según Stompka los movimientos sociales tienen una doble morfogénesis: interna (cambios y procesos dentro del movimiento) y externa (impacto del movimiento dentro de la sociedad donde opera)⁶⁸⁶. El potencial morfogenético del movimiento ambiental de Gualeguaychú se vio limitado por sus características intrínsecas: sus reclamos fuertemente localistas y territoriales; su propósito de índole negativo reflejado en sus lemas “fuera Botnia”, “no a las papeleras contaminantes”; el carácter no negociable de sus demandas. Por eso, y a pesar de ser el movimiento ambiental de mayor repercusión pública tuvo un bajo grado de institucionalización.

⁶⁸⁵ Hilgartner, Stephen y Bosk, Charles. “The rise and fall of social problems: a public arenas model”. *American Journal of Sociology*. Chicago, The University of Chicago Press, Vol. 94, N° 1, 1988, p. 56.

⁶⁸⁶ Sztompka, Piotr. *Sociología del cambio social*. Alianza, Buenos Aires, Madrid, 1993, pp. 318-319.

Sin embargo, la visibilidad inusitada de las acciones de la ACAG generó condiciones facilitadoras para que otros conflictos entren en la escena pública. En ese contexto, el Defensor del Pueblo Nacional logró introducir el asunto del Riachuelo en el debate sobre la cuestión ambiental. Su acción, a su vez, favoreció la intervención de la CSJN. El actor central, a diferencia de Gualeguaychú, en este caso no es un movimiento, es la Corte que moviliza a los estados demandados, a las empresas y a la sociedad. La dinámica del proceso judicial mostró, tal vez, con mayor intensidad en la historia nacional la fertilidad de las nuevas tecnologías jurídicas propias del paradigma ambiental, operacionalizando muchas de las variables de la LGA 25675.

En conclusión, planteamos que a partir de la interacción entre ciudadanos afectados por grave daño de contaminación y un tipo de abordaje innovador, de tipo integral y sistémico, por parte algunas instituciones (DPN; CSJN) se creó un proceso de sinergia (cooperación) entre la participación ciudadana en materia ambiental y las instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización ambiental. Es decir, creación de instituciones encargadas de la política pública ambiental, de legislación ambiental y su reglamentación, de organismos de gobierno encargados de la gestión ambiental. La Corte Suprema ha sido el actor central que impulsó una serie de avances substanciales en la construcción de institucionalidad en el nivel de la cuenca hidrográfica en un proceso abierto y participativo.

Sin embargo, desde fines de 2012 el caso presenta síntomas inequívocos de haber caído en una suerte de impasse en que se ha ralentizado la gestión ambiental generando incertidumbre sobre el progreso de la causa. Uno de los factores se debe al apartamiento del Juez Armella, a cargo de la ejecución de la sentencia, a fines de 2012, luego de haber recibido graves denuncias de corrupción. La actividad de ese Juzgado estuvo durante seis meses parada y repercutió sobre el esquema del microsistema institucional creado por la Corte con la finalidad de reforzar el cumplimiento de la sentencia

A partir de entonces, esa misión pasó al Juez Federal de Morón N° 2, Rodríguez y el de Capital N° 12, Torres. Los nuevos jueces se encontraron ante la necesidad de digerir una gran cantidad de información de la causa estructural, lo cual ralentizó el proceso.

En segundo lugar, el cargo del DPN Adjunto a cargo de Anselmo Sella finalizó en diciembre de 2013, a partir de entonces no se nombró un nuevo DPN, quedando la Defensoría acéfala. En tercer lugar, la CSJN pasa a tener una actitud mucho menos activa que los años anteriores.

Debido a estos factores se da una retracción de las instituciones que afecta el proceso de cooperación con los actores de la sociedad civil y, por lo tanto, un debilitamiento de la sinergia mencionada. La falta de nombramiento del Defensor del Pueblo pone en crisis al Cuerpo Colegiado debido a que el DPN es su coordinador y el único legitimado activo del caso. Por lo tanto, podemos decir que el caso del conflicto del Riachuelo se encuentra en una fase de fragilidad institucional, que afecta la gestión ambiental de la Cuenca, los monitoreos, las relocalizaciones, el control ciudadano y la visibilidad. Se suma ello la retracción de la CSJN y la creciente complejidad del caso que dificulta su seguimiento. Mientras esto se escribe se están tramitando más de mil expedientes, de trámite simultáneo, que conforman la causa.

En el caso de la visibilidad en los medios de comunicación, desde una perspectiva de largo plazo se observa que hasta el 2005 la cuestión ambiental de la CMR era un tema de presencia esporádica en los medios; entre 2006 y 2012 el tema pasó a integrar la agenda de los medios; luego entre 2013 hasta el presente, nuevamente se convierte en una temática de aparición episódica.

Los procesos de institucionalización del paradigma ambiental no son lineales. La discontinuidad de la acción social e institucional en el caso Riachuelo debe comprenderse a la luz de los factores estructurales que atraviesan la problemática ambiental de la CMR: la corrupción, las múltiples fragmentaciones de la gestión del agua – que a su vez se encuentran atravesadas por múltiples fragmentaciones de la gestión metropolitana –; el problema de la vivienda; la carencia de una visión de la ciudad integrando ecosistemas complejos desde los habitantes de la cuenca hasta muchos de los tomadores de decisiones.

Como describe Leite Lopes, la ambientalización de lo social es un proceso histórico de marchas y contramarchas. En nuestro caso de estudio, la desaparición de las condiciones favorables para la emergencia del problema ambiental de la CMR en la agenda pública ha afectado negativamente el

campo de la acción institucional en materia ambiental. Por un lado, el conflicto de las pasteras ha sido desactivado, excepto un reducido núcleo de militantes. Mientras que las instituciones estatales que impulsaron el proceso de acciones jurídicas y de política pública ambiental se encuentran en un proceso de retracción. Se debilita de esa forma la sinergia entre la acción colectiva e instituciones, lo cual parece contradecir la idea de existencia de un círculo virtuoso entre participación ciudadana y la institucionalización⁶⁸⁷. Por el contrario, nos encontramos ante un bucle de retroalimentación negativo por el decrecimiento la atención pública sobre los temas ambientales, que ha incidido de forma adversa en ciertos conflictos.

No obstante, el conflicto sigue abierto y en curso, y el proceso de transformaciones ha sentado las bases para evitar las vulneraciones de derechos sistemáticas y ha proporcionado herramientas para el desarrollo de la deliberación pública en torno a la continuidad del proceso institucionalidad ambiental.

⁶⁸⁷ Idea presente en Cohen, Jean L. y Arato, Andrew. *Sociedad civil y teoría política*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001, pp. 556-635.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahumada, Natalia. "Percepción del riesgo y del desastre natural en dos comunidades del Gran Mendoza". *Percepción del desastre natural*. Biblos, Buenos Aires, 2009.
- Aizcorbe, Matías, et. al. "Las organizaciones territoriales en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires: construcción social y política del conflicto ambiental". *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. 19, 20, 21 de Septiembre de 2007, Grupo de Estudios Ambientales. Área de Estudios Urbanos. Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Aledo, Antonio y Domínguez, Andrés. "Teoría para una Sociología Ambiental". En: Aledo, A. y Domínguez J. A. (comps.) *Arqueología de la sociología ambiental*, Grupo Editorial Granada, 2001.
- Alonso, Santiago. "Sobre la necesidad insatisfecha de la información ambiental. Los desafíos del Estado en faz pro-activa". *Revista de Derecho Ambiental, Doctrina, Jurisprudencia, Lexis Nexis*, N° 4, oct-dic. de 2005, Buenos Aires, 2005.
- Andrich, Marta. *Alimentos, palabras y poder*. Ed. Antropofagia, Buenos Aires, 2004.
- Anzolin, Adriana. *Lazos Verdes. Nuestra relación con la Naturaleza*. Ed. Maipué. Ituzaingó, Prov. de Buenos Aires, 2006.
- Auyero, Javier. *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Ed. Manantial, Buenos Aires, 2001.
- Auyero, Javier y Swistun, Débora. *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 2008.
- Ayzen, Marina. *Contaminados. Una inmersión en la mugre del Riachuelo*. Debate, Buenos Aires, 2014.
- Barlow, Maude y Blue Gold. "The Global Water Crisis and the Commodification of the World's Water Supply". *International Forum on Globalization*, San Francisco. Calif, 1999.
- Barry, John. "Sustainability, Political Judgement and Citizenship: Connecting Green Politics and Democracy". En: Brian Doherty y Marius de Geus (ed.), *Democracy and Green Political Thought Rethinking Green Politics*. Nature, Virtue y Progress, Sage, Londres, 1999.
- Beck, Ulrich. *La sociedad de riesgo global*. Siglo XXI, Madrid, 2002.
- *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ed. Paidós, Barcelona, 1998.
- Berger, Peter y Luckmann, Thomas. *La Construcción Social de la Realidad*. Amorrortu, Buenos Aires, 2003.
- Berros, María V. "Relatos sobre el río, el derecho de la Cuenca Matanza-Riachuelo". *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*. Año 1, n° 1, mayo de 2012.

- Biagi, Marta. "La representación social del agua. Una perspectiva sociológica". En: (Griselda Capaldo ed.). *Sinergias ambientales entre las aguas continentales y las marinas*. Mare Magnum, Buenos Aires, 2006.
- . Marta. "La representación social del agua en las culturas urbanas de la Argentina". *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*. (Capaldo ed), Ed. Mnemosyse, Buenos Aires, 2011.
- Biagi, Marta; Córica, Agustina. y Ferro, Mariano. "Aportes sobre el impacto de los estados afectivos en las opiniones sobre la inseguridad en la Argentina". Ponencia presentada en el *VI Congreso Nacional de Sociología Jurídica: "El Derecho en la Sociedad Actual"*. Facultad de Derecho, UBA, noviembre de 2005.
- Bilotta, Cristina; Godoy Ortiz, Aníbal y Merodo, Purificación. "Exposición a la Contaminación con Plomo en Taller de Ensamble de Baterías". *Ciencia y Trabajo*, vol. 15, Nº 48, dic. de 2013, Santiago.
- Bill Shore. *The Imaginations of Unreasonable Men. Inspiration, Vision, and Purpose in the Quest to end Malaria*. Public Affair Books, New York, 2010.
- Boelens, R. y Hoogendam, P. (eds.). *Water Rights and Empowerment Assen*, Holanda: Van Gorcum, 2002.
- Borràs Pentinat, Susana. "Refugiados ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente". *Revista de Derecho*, Vol. XIX, Nº 2, diciembre de 2006.
- Bourdieu, Pierre. *Poder, Derecho y clases sociales*. Ed. Desclée De Brouwer, SA, 2000.
- Brailovsky, Antonio E. y Foguelman, Dina. *Memoria Verde: Historia Ecológica de la Argentina*. Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1991.
- . *Buenos Aires, ciudad inundable*. Le Monde Diplomatique; Capital Intelectual, Buenos Aires, 2010.
- Brie, Roberto J. y Del Acebo Ibáñez, Enrique. *Diccionario de Sociología*. Ed. Claridad, Buenos Aires, 2001.
- Brie, Roberto. "Contaminación y Calidad de Vida". *La Contaminación Ambiental*. OIKOS, Buenos Aires, 1979.
- Broszimmer, Franz. *Ecocide. A Short History of the Mass Extinction of Species*. Pluto Press, Londres, 2002.
- Cafferatta, Néstor. "El tiempo de las cortes verdes". *Revista Jurídica*. La Ley, Buenos Aires, 21 de marzo de 2007.
- Campagna, Claudio. *Diario del hombre que piensa el agua*. Ed. del Nuevo Extremo, Buenos Aires, 2010.
- Capaldo et. al. "Evaluaciones Jurídicas, Ecológicas y Sociales para el Debate de la Sustentabilidad y Gobernabilidad en la Gestión de Cuencas en Sudamérica". Ponencia presentada en la *IX Asamblea General Mundial de la Red Internacional de Organismos de Cuenca*, Fortaleza, Brasil, 12-16 de agosto de 2013.

- “Evaluaciones Ecológicas, Jurídicas y Sociales orientadas hacia la Gestión de Cuencas Transfronterizas, con énfasis en la Cuenca del Plata”. En: Leonardo Pastorino (Coord.): *De Códigos y Desafíos Jurídicos para enfrentar la Crisis del Agua*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2014, pp. 159-168.
- Capaldo, Griselda y Rodríguez Jurado, Agustín. *El Derecho Arma de Paz*. Dunken, Buenos Aires, 2003.
- Capaldo, Griselda. “Gobernabilidad Ambiental y Eficacia del Derecho: dos magnitudes del Desarrollo Sustentable”. *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*, pp. 165-191, Ed. Mnemosyne, Buenos Aires, 2011.
- Carreño, Pablo. *Fundamentos de Sociología*. AC, Madrid, 2000.
- Carson, Rachel. *La primavera silenciosa*. Crítica, Barcelona, 2010.
- Castells, Manuells. *Comunicación y poder*. Ed. Alianza, Madrid, 2010.
- Colombres, Diego y Gavilán, Jorge. “El daño ecológico y social que provocó La Forestal”. *Todo es Historia*, N° 306, Buenos Aires, 1993.
- Corcuera, Javier. “¿Cuál es el mayor problema ecológico argentino?”. *Todo es Historia*, N° 306, Buenos Aires, 1993
- Corral Verdugo, Víctor. *Comportamiento Proambiental. Una introducción al estudio de las conductas protectoras del ambiente*. Ed. Resma, S. L. Santa Cruz de Tenerife, España, 2001.
- Crimer, Pablo. “Importando CERCLA a Argentina: el saneamiento del Riachuelo como un caso de derechos desestabilizadores”. *Revista de la Universidad de Palermo*, Año I, N° 1, Mayo de 2012, Buenos Aires, 2012.
- D’auria, Aníbal. “Clientelismo, política y corrupción”. En: Sandler, Héctor y Rajland, Beatriz (comps.) *Corrupción. Una sociedad bajo sospecha*. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Gioja”, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, 1997.
- De Sousa Santos, Boaventura. *Sociología Jurídica Crítica. Para un nuevo sentido común en el Derecho*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2009.
- Del Castillo, Lilian. *Los Foros del Agua. De Mar del Plata a Estambul 1977-2009*. CARI, Documentos de Trabajo N° 86, Buenos Aires, 2009.
- Diamond, Larry. “Toward Democratic Consolidation”. *Journal of Democracy*, vol.5, N° 3, julio de 1994.
- Dieleman, Hans. “From Transdisciplinary Theory to Transdisciplinary Practice: Artful Doing in Spaces of Imagination and Experimentation”. En: (Basarab Nicolescu y Atila Ertas editores), *Transdisciplinary Theory & Practice*. The ATLAS Publishing, USA, 2013.
- Dobson, Andrew. *Ciudadanía y Medio Ambiente*. Prometeus, Torre de Claramut, 2010.

- Doherty, Brian y De Geus, Marius. *Democracy and Green Political Thought. Sustainability, rights and citizenship*. Ed. Routledge, Londres y Nueva York, 1996.
- Echaide, Javier. "El derecho humano al agua potable y el saneamiento. Su recepción constitucional en la región y su vinculación con la protección de las inversiones extranjeras". *Revista de Derecho Público*, Año 1, N° 2, Septiembre de 2012. Editado por la Dirección Técnica de Formación e Información Jurídico-Legal, Buenos Aires, 2012.
- "¿Un Mercado para los Bienes Comunes? Inclusión y liberalización del Agua como Mercancía de la OMC". *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*, (Capaldo ed.), Ed. Mnemosyne, Buenos Aires, 2011.
- Erize, Francisco. "El concepto de Parque Nacional en el mundo". *Todo es Historia*, N° 427, febrero 2003.
- Ertas, Atila. "Understanding of Transdiscipline and Transdisciplinary Process". *Transdisciplinary Journal of Engineering & Science*. Vol: 1, N° 1, diciembre de 2010 (pp. 55-73).
- Esain, José A. "La justicia para el desarrollo sostenible: Jurisprudencia ambiental en doscientos años de Argentina". *Informe Ambiental Anual, 2010*. FARN, Buenos Aires, 2010.
- Fairstein, Carolina y Morales, Diego. "En busca de las soluciones judiciales para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza – Riachuelo". *Derechos Humanos en Argentina, Informe 2009*. CELS, Siglo XXI, Buenos Aires, 2009.
- Falleti, Tulia; Giordano, Verónica y Rodríguez, Gabriela. "Cuando lo nuevo no termina de nacer... Y lo viejo se resiste a morir. Reflexiones en torno al problema del clientelismo político en América Latina". En: (Tulia Falleti, Verónica Giordano y Gabriela Rodríguez comps.) *Cientes y Clientelismo en América Latina*, Documento de Trabajo 2, Serie III, Tomo 1, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1997.
- Feldman, Robert. *Psicología. Con aplicaciones para Iberoamérica*. McGraw-Hill/Interamericana de México, SA. México DF, 1995.
- Fernandez Balboa, Carlos. "La naturaleza que supimos conseguir". *Todo es Historia*, N° 427, febrero 2003.
- Ferro, Mariano. "Los biocombustibles y la huella hidrológica. Aproximaciones para el caso de Argentina". En: Marta Andrich (comps.) *Biocombustibles, energía y alimentos*. Antropofagia, Buenos Aires, 2011.
- "Ciudadanía Ambiental. Algunas experiencias en Latinoamérica". En: Capaldo, Griselda (comp.). *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and Sustainable Manadmente of Water*. Mnemosyne, Buenos Aires, 2011.
- "Consideraciones sobre las tensiones de la ciudadanía moderna". *Lecciones y Ensayos*, N° 86. pp. 99-149, Buenos Aires, 2009, p. 103.

- Ferro, Mariano; Femoselle, Andrea y Biagi, Marta "Hidropolítica: los casos de Brasil y Argentina". *Revista de la Escuela de Guerra Naval N° 60*, diciembre de 2014, Buenos Aires, 2014.
- Fichter, Joseph. *Sociología*. Herder, Barcelona, 1994.
- Franco, Horacio. "La Cuenca Matanza-Riachuelo". *La Cuenca Matanza-Riachuelo: estado de situación de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos "Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional" Disertación de los doctores Horacio J. Franco y Luis Armella en sesión pública del Instituto de Política Ambiental, del 18 de noviembre de 2010*, Buenos Aires, 2010.
- Fucito, Felipe. *Sociología del Derecho. El orden jurídico y sus condicionantes sociales*. Ed. Universidad. Ed. Eudeba. Buenos Aires. 1999.
- Funtowicz, Silvio y Strand, Roger. "De la demostración experta al diálogo participativo". *Revista CTS*, n° 8, vol. 3, Abril de 2007.
- García Espil, Javier y Nápoli, Andrés. "Recomposición Ambiental De La Cuenca Matanza-Riachuelo: Una oportunidad histórica que aún reclama un fuerte compromiso político y más eficiencia en la gestión." *Informe Anual 2010*. FARN, Buenos Aires, 2010.
- García Inda, Andrés. "Introducción. La razón del derecho: entre habitus y campo". En: Bourdieu, Pierre. *Poder, Derecho y clases sociales*. Ed. Desclée De Brouwer, SA, 2000.
- Gerosa Lewis, Ricardo Tomás. "La participación ciudadana en materia ambiental". *Rev. de Derecho Ambiental*, N° 3, LexisNexis, julio/septiembre de 2005, Buenos Aires.
- Giddens, Anthony. *La política del Cambio Climático*. Alianza, Madrid, 2010.
- Goldface-Irokalibe, I. J. "Gestión del Agua en países federales y semejantes a los federales: Perspectivas de Nigeria. *Actas de la Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales*, Zaragoza 9-11 de julio de 2008. Op. cit., pp. 337-363.
- Goubert, J. P., *The Conquest of Water. The Advent of Health in the Industrial Age*. Cambridge and Oxford, PolityPress and BasilBlackwell, 1986.
- Grassetti, Eduardo R., Estudios ambientales. Análisis del art. 41, CN. Normas ISO 14000. Evaluación impacto ambiental, Heliasta, Buenos Aires, 1998.
- Guba, Egon y Lincoln, Ivonna. "Paradigmas en competencia en la investigación cualitativa". En: Denman, C. y Haro, J. A. (comps.). Por los rincones. *Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. El Colegio de Sonora, Hermosillo, Sonora.
- Gudynas, Eduardo. *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sustentable*. Ed. Marina Vilte, Buenos Aires, 2002.
- *Derechos de Naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales. Tinta limón*, Buenos Aires, 2015.
- "La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica". *Tabula Rasa*, N° 13 (45-71), Bogotá, julio-diciembre 2010.

- Guerrero, Luis Huerta. "Constitucionalización del derecho ambiental". *Revista de la Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Perú, PUCP, N° 71, 2013, pp. 487-488.*
- Guevara Sanginés, Alejandro. "Política Ambiental en México: Génesis, Desarrollo y Perspectivas". *Revista ICE. México, Marzo-Abril 2005, N° 821.*
- Gutiérrez, Ricardo e Isuani, Fernando. "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013". *Revista SAAP, Vol. 7, N° 2, noviembre 2013.*
- Hajer, Maarten A. *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process.* Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Herrero, Ana Carolina; Fernández, Leonardo. *De los ríos no me río.* Temas Grupo Ed., Buenos Aires, 2008.
- Higgins, Polly; Short, Damien y South, Nigel. "Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide". *Crime Law Soc Change, Abril de 2013, Volume 59, pp 251-266, Springer Netherlands.*
- Hilgartner, Stephen y Bosk, Charles. "The rise and fall of social problems: a public arenas model". *American Journal of Sociology.* Chicago, The University of Chicago Press, Vol. 94, N° 1, 1988.
- Hudson, Guillermo E. *Allá lejos y hace tiempo.* Edición Libre del Parque Ecológico Cultural Guillermo E. Hudson. Quilmes, 2001.
- Huntington, Samuel. *Political Order and Changing Societies.* New Haven and London, Yale University Press, 1968.
- Hurtado, Diego. "Cultura tecnológico-política sectorial en contexto semiperiférico: el desarrollo nuclear en la Argentina (1945-1994)". *Revista CTS, N° 21, vol. 7, Agosto de 2012, Buenos Aires.*
- Iza, Alejandro y Rovere, Marta. "Gobernanza del agua en América del Sur". *UICN Serie de Política y Derecho Ambiental, N° 53, 2006, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, 2006.*
- Jagers, Sverker y Matti, Simon. Ecological Citizens: Identifying Values and Beliefs that Support Individual Environmental Responsibility among Swedes. *Sustainability 2010, 2, 1055-1079.*
- Juliá, Marta S. "Aspectos del Desarrollo Institucional Ambiental en Argentina". *Revista Luna Azul, N° 31, julio-diciembre 2010.*
- Kunz, Ana. "La percepción del cambio ambiental y su relación con el concepto de daño jurídico. El caso de las inundaciones en la provincia de Buenos Aires". *Cuestiones Ambientales. Seminario: Problemática de los Daños en la Sociedad Actual.* Instituto "A. L. Gioja", Fondo Editorial de Derecho y Economía, Buenos Aires, 2009.
- Lal Rattan. *Integrated watershed management in the global ecosystem. Soil and water conservation Society.* CRC Press, 2000.

- Landa Vásquez, Ladislao. "Pensamientos Indígenas en Nuestra América". *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Colección Becas de Investigación, CLACSO, Buenos Aires. Agosto 2006.
- Leff, Enrique. "Sustentabilidad y racionalidad ambiental: hacia "otro" programa de sociología ambiental". *Revista Mexicana de Sociología*, N° 1, enero-marzo, 2011, (5-46), México, 2011.
- . *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI editores, México DF, 2010.
- Leite Lopes, José S. *Sobre Processos de Ambientalização dos Conflitos e Sobre Dilemas da Participação*. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil. Horizontes Antropológicos, Porto Alegre, año 12, N° 25, pp. 31-64, jan./jun. 2006.
- Lillibridge, Scott. "Desastres industriales". En: Noji, Eric (editor). *Impacto de los desastres en la Salud Pública.*, Bogotá, 2000.
- López Alfonsín, Marcelo A. *El Medio Ambiente y los Derechos Colectivos en la Reforma Constitucional*. Ed. Estudio, Buenos Aires, 1995.
- Lorenz, Konrad. *Los ocho pecados mortales de la humanidad civilizada*. Plaza & Janes Editores. S. A, Barcelona, 1984.
- Lorenzetti, Ricardo Luis. *Teoría del Derecho Ambiental*. Ed. La Ley, Buenos Aires, 2010.
- . *Justicia Colectiva*. Rubinzal – Culzoni ed., Buenos Aires, 2010.
- Lugo J. *Diccionario geomorfológico*. Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- Luhmann, Niklas. *La sociedad de la sociedad*. Herder, México, DF, 2006.
- Malpartida, Alejandro. "La Cuenca Matanza-Riachuelo a la luz de las acciones de la ACUMAR 2006-2012. *La Corte Ordenó Recomponer el Riachuelo*. Asociación de Vecinos de la Boca, Buenos Aires, 2012.
- Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo VI, Régimen y Legislación de las aguas Públicas y Privadas. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011.
- Martínez, Enrique. "Evaluación de las condiciones ambientales fijadas a la industria por la ACUMAR". *La Corte Ordenó Recomponer el Riachuelo*. Asociación de Vecinos de la Boca, Buenos Aires, 2012.
- Mathus Escorihuela, Miguel. "La situación en Argentina". *Gestión Del Agua Y Descentralización Política. Actas de la Conferencia Internacional de Gestión del Agua en Países Federales*, Zaragoza 9-11 de julio de 2008, Aranzadi; Thomson Reuters, Navarra, 2009.
- Menendez, Cristina. "Los Efectos Políticos de la Visibilidad Online. Un Análisis Interpretativo". *Questtioon* – Vol. 1, N.º 39, julio-septiembre 2013.
- . "Manuel Castells. La Tercera Revolución y el capitalismo informacional", en: Fernández, Marta (Compiladora). *Los nombres del pensamiento social*. Ediciones del Signo, Buenos Aires, 2004.

- Merlinsky, Gabriela. *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El Conflicto del Riachuelo*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2013.
- Mertens, Donna. "Research and evaluation". *Education and Psychology: Integrating diversity with quantitative, qualitative, and mixed methods*. SAGE, Thousand Oaks, 2005.
- Miller, David. "Ciudadanía y Pluralismo". *Cuaderno de Estudios Políticos*. Invierno de 1997, Nº 7, Año 3, Ágora, Buenos Aires, 1997.
- Nápoli, Andrés et. Al. *Acceso a la información y participación pública en materia ambiental: actualidad del principio 10 en la Argentina*. 1ra. ed., Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2006.
- Nápoli, Andrés y Esain, José. "Riachuelo: Habemus Sentencia". *Revista de Derecho Ambiental*, Abeledo Perrot, Nº 16, Buenos Aires, 2008.
- "Una política de Estado para el Riachuelo". *Informe Ambiental Anual 2009*. FARN, Buenos Aires, 2009.
- "Causa Riachuelo. Ampliando los límites del acceso a la información". *Informe Ambiental Anual 2012*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2012.
- "El caso Riachuelo en su hora más crítica". *Informe Ambiental Anual*. FARN, Buenos Aires, 2013.
- Orquiguil, Oscar F. *Dock Mon Amour*. Artes Gráficas Fajia Hnos., Avellaneda, 1989.
- Osorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Heliasta, Buenos Aires, 2001.
- Pant, Ruchi. *A Case Study from India on Right to Water*. Ecoserve Majkhali, District Almora, Uttaranchal, India, 2003.
- Peixoto Marquez, Antonio Sergio, Peixoto Marquez, Antonio Sergio. "A dupla cidadania participativa: a idéia de cidadania nacional e cosmopolita". *Nomos. Revista do curso de Mestrado em Direito da UFC*. Volume 25-jan/dez- 2006. Ed. Fortaleza, edições Universidade Federal do Ceará.
- Pereira Magalhães Júnior, Antônio. *Indicadores Ambientais e Recursos Hídricos*. Ed. Bertrand Brasil LTDA. Rio de Janeiro, 2011.
- Pérez Guilhou, Dardo. "Representación y participación política." En: *Foro Político. Revista del Instituto de Ciencias Políticas*. Universidad del Museo Social Argentino. Volumen XXXI, abril 2001.
- Pérgola, Federico. "La epidemia de fiebre amarilla en Buenos Aires". *Revista Argentina de Salud Pública*, Nº 18, año 5.
- Pigretti, Eduardo. *Derecho Ambiental Profundizado*. La Ley, Buenos Aires, 2007.
- *Ambiente y Sociedad. El bien común planetario*. Lojouane, Buenos Aires, 2007.
- Plant, Raymond. *Citizenship, Rights, Welfare*. Ed. Social Policy and Social Justice. PolityPress, Cambridge, 1998.

- Puig, Alba; Olgúin, H. "Cursos Fluviales Bonaerenses: Estrés Químico y Ecohidrología". *Sinergias Ambientales Entre las Aguas Continentales y las Marinas*. (Capaldo, G. ed), Mare Magnum, WCS-CONICET, Buenos Aires, 2006, p. 57.
- *Enfoque Ecosistémico para el Río Reconquista. Cambiar para evitar el Cambio*. Diario Página 12, sábado, 19 de mayo de 2007.
- Quispe Merovich, Carina. "La Participación ciudadana en el proceso de elaboración de normas. La experiencia del Código Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". *Informe Ambiental Anual 2009*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires, 2009.
- Rodrigues Braga, Sandra. "Água, uma questão para a Geopolítica: Reflexões sobre a Hidrogeopolítica na Panamérica". *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*, 20 a 26 de março de 2005, Universidade de São Paulo.
- Ryan, Daniel. *Ciudadanía y Control de Gobierno en la Cuenca Matanza Riachuelo. Informe de Investigacion*. Center for Latin American Social Policy Teresa Lozano Institute of Latin American Studies University of Texas at Austin. Septiembre, 2004.
- Sabatini, Francisco. "Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas". *EURE*, Vol. XXII, Nº 68. Págs. 77 a 91, Santiago de Chile, 1997.
- Sabel, Charles F. y Simon, William H., "Destabilization rights: How public law litigation succeeds". *Harvard Law Review*, Vol. 117, Cambridge, Ma, Harvard Law Review Pub. Association, 2004.
- Sabsay, Daniel. "El nuevo Artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación-provincias". *Doctrina Judicial*, Año III, Nº 28 (23/07/1997), La Ley, Buenos Aires.
- "Constitución a Ambiente en el Marco del Desarrollo Sustentable". En: Sabsay Daniel et. al *Derecho y Sustentabilidad*. La Ley, septiembre de 2003, Buenos Aires.
- Sachs, Ignacy. *Ecodesenvolvimento crescer sem destruir*. Ed. Vértice. São Paulo, 1986.
- Sachs, Wolfgang. "Arqueología de la idea de desarrollo." *Ixtus*, Nº 20, Managua, 1997.
- Saldomando, Ángel. "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad.- Una trayectoria controvertida". En: *Simposio CEISAL 2010: Gobernanza, Legitimidades, Relación Estado y Sociedad Tensiones y ambigüedades del concepto de gobernanza en América latina. Observatorio de la gobernabilidad y la democracia*. Nicaragua.
- Silvestri, Graciela. *El Color del Río. Historia Cultural del Paisaje del Riachuelo*. Colección Las Ciudades y las Ideas. Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo, Bernal, 2004.
- Somers, Margaret R. "Citizenship and the place of public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy". *American Sociological Review*, vol. 58, (pp. 587-620), 1993.

- Swistun, Débora. "Apropiaciones de la Naturaleza, Reproducción de la Desigualdad Ambiental y Desposesión Material y Simbólica en la Política del Saneamiento para la Villa Inflamable (Cuenca Matanza-Riachuelo)". *Antropológicas*, año 18, Nº 25, 2014.
- Sztompka, Piotr. *Sociología del cambio social*. Alianza, Madrid, 1993.
- . *Trust, distrust and the paradox of democracy*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB) [Centro Científico de Berlín para la Investigación Social], Berlin, 1997.
- Truco Padín de Mariscotti, Estela. *Diccionario Ecológico*. Magíster Ecos, Buenos Aires, 2005.
- Valencia Sáiz, Ángel. "Ciudadanía, Democracia y Ecologismo Político". *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nro. 102. Octubre-Diciembre 1998.
- Valls, Claudia. "Normas aplicables a la Cuenca Matanza-Riachuelo". *Contaminación fluvial. Temas sudamericanos*. Del Castillo, Lilian (comp.), La Ley, Buenos Aires, 2012.
- Vasilachis de Gialdino, Irene. "La investigación cualitativa". En: Vasilachis de Gialdino Irene (coord.). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa, Barcelona, 2009.
- Vlek, Charles. "Essential Psychology for Environmental Policy Making". *International Journal Of Psychology*, 2000, 35 (2), 153-167.
- Wackernagel, M., y Rees, W. *Our ecological footprint: Reducing human impact on the Earth*. New Society Publishers, British Columbia, Canada, 1996.
- Weeramantry, Christopher. *Separate Opinion, Gabcikovo-Nagymaros*. Dam, ICJ. Sept. 25 1997, ICJ Reports 1997, 111, Nº 78.
- Zolo, Danilo, "La Ciudadanía en una Era Poscomunista". *Cuaderno de Estudios Políticos*, Invierno de 1997, Nº 7, Año 3, Ágora, Buenos Aires, 1997.
- Zubizarreta Hernández, Juan. "Un nuevo Derecho Corporativo Transnacional. El carácter feudal de los ordenamientos jurídicos globales". En: Capaldo, Griselda (ed.), *Gobernanza y Manejo Sustentable del Agua – Governance and sustainable Management of Water*, pp. 195-215. Ed. Mnemosyne, Buenos Aires, 2011.

Tesis consultadas

- Azueta, Antonio. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental* de Antonio Azueta, versión electrónica del libro publicado en México en 2006 por el Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) y Editorial Fontamara. [En línea], disponible en: <http://antonioazueta.files.wordpress.com/2013/02/visionarios-y-pragmc3a1ticos.pdf>, (consultado el 23/07/2014).
- Karina Paola Quáini, *Análisis Espacio-Temporal de la Cuenca Matanza Riachuelo Aires*. Tesis de maestría AEARTE.

- Merlinsky, María Gabriela. Tesis: *Atravesando el Río: la Construcción Social y Política de la Cuestión Ambiental en Argentina. Dos estudios de caso en torno el conflicto por las plantas de celulosa en el Río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, 2009.
- Sahaniuk, Analía. *La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Análisis jurídico de su ley de creación*. Tesis de Maestría en Derecho Ambiental, 30 de octubre de 2012.
- Wagner, Lucrecia. *Problemas ambientales y conflicto social en Argentina. Movimientos socioambientales en Mendoza. La defensa del agua y el rechazo a la megaminería en los inicios del s. XXI*. Tesis Doctoral presentada en la Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, 2009.

Bibliografía en línea

- Aceves Lozano, Jorge E. "Ciudadanía ampliada. La emergencia de la ciudadanía cultural y ecológica". *Razón y Palabra*, nro. 5, año 1, diciembre-enero 1996-97, Ciesas, México, 1997.
- Ajendo i Cosp, Marc; Alberich González, Joan y Medina Cruz, Antonio. *Movilidad habitual y espacios de vida en España. Una aproximación a partir del censo de 2001*. Centre d'Estudis Demogràfics (Universitat Autònoma de Barcelona). [En línea], disponible en: http://www.fundacioabertis.org/rcs_est/movilidad_habitual_esp.pdf (consultado el 29/05/2013).
- Baño, Rodrigo. *Participación ciudadana, elementos conceptuales. Nociones de una ciudadanía que crece*. Corre, Enrique y Noé, Marcela editores. Chile: FLACSO-Chile, 1998, p. 15, [en línea], Disponible en: <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pub/publicos/1998/libro/002297.pdf#page=15> (Consultado el 03/2010).
- Berglund, Christer y Matti, Simon. *Citizen and Consumer: The Dual Role of Individuals in Environmental Policy*. Working paper 6, 2006, Division of Economics; Division of Political Science, Luleå University of Technology, SE-971 87 Luleå, Sweden.
- Biagi, Marta y Ferro, Mariano. *Ecological Citizenship and Social Representation of Water: Case Study in Two Argentine Cities*. [En línea]. SAGE OPEN, 2011, disponible en: <http://sgo.sagepub.com/content/early/2011/08/09/2158244011417897.full.pdf+html>
- Blichner, Lars y Molander, Anders. *What is juridification?* Documento de Trabajo N° 14, marzo de 2005, [en línea], disponible en: www.arena.uio.no, (consultado el 12/11/2014).
- Bovero, Michelangelo. "Ciudadanía y Derechos Fundamentales". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año XXXV, N°. 103, enero-abril de 2002.

- Cafferatta, Néstor. *Perspectivas del Derecho Ambiental en Argentina*. [En línea], disponible en: http://www.planetaverde.org/arquivos/biblioteca/arquivo_20131101100031_4499.pdf (consultado el 12/06/2014).
- Cañaviri, Ángela, Et. Al., *El Derecho Medioambiental en Argentina y Bolivia*. UNCU, 2012, pp. 7-8-[En línea], disponible en: http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/4641/derechomedioambiental-boliviayargentina.pdf (consultado el 12/06/2014).
- Capaldo, et. Al. "Sustentabilidad y Gobernabilidad del Agua en Ecosistemas. Análisis de Gestión en el Ámbito de América del Sur". 5º FORUM MONDIAL DES DROITS DE L'HOMME. *Secrétariat International permanente droits de l'homme et gouvernements locaux, Nantes, pays de la Loire, France, 22 al 25 de mayo de 2013*. [En línea], Disponible en: http://www.spidh.org/fileadmin/spidh/FMDH_2013/Appel/Intervenants/Article_definitif_-_equipe_UBA.pdf (consulta: 26/05/2013).
- Castro, José Esteban. La construcción de nuevas incertidumbres, tecnociencia y la política de la desigualdad: el caso de la gestión de los recursos hídricos. <http://www.oei.es/revistactsi/numero2/esteban.htm>, (consulta: 05-06-07).
- Dean, Hartley. *Green citizenship*. [En línea], disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000353> (Consulta: 07/06/2009).
- Delgado, Luisa; Marín, Víctor, et. al. "Conceptual models for ecosystem management through the participation of local social actors: the Río Cruces wetland conflict". *Ecology and Society*, N° 1, Vol. 14, 2009. [En línea], disponible en: <http://www.ecologyandsociety.org/vol14/iss1/art50/>, (Consultado el 12/12/2012).
- Dellapenna, Joseph W.; Gupta, Joyeeta, Li, Wenjing y Schmidt, Falk. "Thinking about the future of Global Water Governance". *Ecology and Society*, 2013, 18 (3): 28. [En línea], disponible en <http://www.ecologyandsociety.org/vol18/iss3/art28/> (consulta: 17/04/2014).
- De Salles Caveron, Fernanda y Stanziola Vieira, Ricardo. Socioambientalismo e justiça ambiental como paradigma para o sistema jurídico-ambiental: estratégia de proteção da sóciobiodiversidade no tratamento dos conflitos jurídico-ambientais. [En línea], disponible en: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?artigo_id=1736&n_link=revista_artigos_leitura, (consultado el 24/08/2014).
- Real Academia Española, Asociación de Academias de la Lengua Española. *Diccionario de la lengua española*, 23ª ed., Edición del Tricentenario, [en línea]. Madrid: Espasa, 2014.
- Di Paola, María Eugenia y Oliver, María Fabiana. *Autonomía municipal y participación pública. Propuestas para la provincia de buenos aires*. FARN, Buenos Aires, 2002, p. 23. [En línea], disponible en: <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/p27.pdf>, (consultado el 11/08/2014).

- Dobson, Andrew. *Ecological Citizenship*. Oregon, Mar 11, 2004. [En línea]. Disponible en: http://www.allacademic.com/meta/p87792_index.html (Consulta: 07/09/2009).
- , Andrew. *Ciudadanía ecológica*. Isegoría, 0(32): 47-62, [En línea], disponible en: <http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/437/438>, 2005 (Consulta: 18 de enero de 2009).
- Espacio agua, *El agua en la Metrópolis Buenos Aires*. [En línea], disponible en: http://www.espacioagua.org.ar/el_agua/el_agua_en_la_metropolis.html, (consulta: el 21/01/2012).
- Fairstein, Carolina y Tedeschi, Sebastian. “El saneamiento de la CMR y el respeto del derecho humano a la vivienda adecuada de sus residentes”. *Newletter Área Riachuelo*, N° 6, FARN. [En línea], disponible en: http://www.farn.org.ar/riachuelo/documentos/nota_fairstein_tedeschi_riachuelo_nov09.pdf, (Consultado el 23/08/2015).
- Funtowicz, Silvio y Strand, Roger. “Science for the Post-Normal Age”. *Futures*, Septiembre de 1993, [en línea], disponible en: http://www.uu.nl/wetfilos/wetfil10/sprekers/Funtowicz_Ravetz_Futures_1993.pdf (consultado el 13/01/2013).
- Gudynas, Eduardo. “Ciudadanía ambiental y meta-ciudadanías ecológicas”. Urgencia y utopía frente a la crisis de civilización Revisión y alternativas, Javier Reyer Ruiz y Elba Castro Rosales, compiladores. Universidad de Guadalajara y Ayuntamiento de Zapopan. Guadalajara, 2009, pp. 58-101.
- Institution of Oceanography at UC San Diego. *The Keeling curve*. [En línea], disponible en: <http://keelingcurve.ucsd.edu/>, (consultado el: 07/2013).
- Lodola, Germán y Seligson, Mitchell A. *Cultura política de la democracia en Argentina y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Vanderbilt University, 2013, Gráfico 195, p. 263. [En línea], disponible en: http://www.vanderbilt.edu/lapop/argentina/Argentina_Country_Report_2012_Cover_W.pdf
- Mayntz, Renate. “New challenges to governance theory”. *Jean Monet Chair Paper RSC*, N° 98/50, 1998. [En línea], disponible en: <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm> (consultado el 06/08/2010).
- Malpartida, Alejandro R. *La Cuenca Matanza Riachuelo*. Revisión de Antecedentes de Recursos Naturales. Compuestos xenobióticos y otros pulutantes en la cuenca. [en línea], UTN- Multimedios Ambiente Ecológico, Buenos Aires, disponible en: http://www.ambiente-ecologico.com/ediciones/informesEspeciales/009_InformesEspeciales_MatanzaRiachuelo_AlejandroMalpartida.pdf, consultado en enero de 2013.
- Melo-Escorihuela, Carmen. *Promoting Ecological Citizenship: Rights, Duties and Political Agency*. [En línea], ACME Editorial Collective, 2008, disponible en: <http://www.acme-journal.org/vol7/CM-E.pdf>, (Consulta: 11/11/2009).

- Merlinsky, Gabriela. "Nuevos repertorios de acción colectiva y conflicto ambiental: una cronología del conflicto por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay". *Questions du temps présent* [En línea], <http://nuevomundo.revues.org/16412>, (consultado el 13/01/2015).
- Mirassou, Susana B. Tesis: *La Gestión Integral de los Recursos Hídricos: Aportes a un desarrollo conceptual para la gobernabilidad del agua*. (2009), [en línea] Disponible en: <http://flacsoandes.org/dspace/bitstream/10469/1365/2/01-Cuerpo%20de%20la%20tesis.pdf> (consulta: 07/2012).
- Nosedá, Paula. *La tríada información-educación-participación para la defensa de los valores ambientales*. EDAm, Buenos Aires, 2010, p.1, [En línea], disponible en: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo72/files/La_tríada_información-educación-participación_para_la_defensa_de_los_valores_ambientales.pdf, (consultado el 07/08/2014).
- Orellana, Marcos. *Derechos Humanos y Ambiente: Desafíos para el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. [En línea], disponible en: http://www.ciel.org/Publications/Morellana_DDHH_Nov07.pdf, p. 292. (Consulta: julio de 2014).
- Perón, Juan Domingo. Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo. Difundido el 21 de febrero de 1972 desde Madrid. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable [En línea], disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=5187>, (consulta: 23/12/2014).
- Peschard, Jackeline. *La cultura política democrática*. [En línea], disponible en: http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm_2006 (consultado el 11/09/2009).
- Sabsay, Daniel; García, María del Carmen; Nápoli, Andrés; Ryan, Daniel. *Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte Jurídico-Institucional para su construcción*. Buenos Aires, 2002, p. 14. [en línea], disponible en: <http://www.farn.org.ar/docs/libros.html> (consulta: el 13/12/2010).
- Sabsay, Daniel y Di Paola, María Eugenia. "La Participación Pública y la Nueva Ley General del Ambiente". *Anales de Legislación Ambiental*, Boletín Informativo, N° 14, La Ley, Buenos Aires, 2003. [En línea], disponible en <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art18.pdf> (consultado el 10/08/2014).
- Sautu, Ruth; Boniolo, Paula; Dalle, Pablo; Elbert, Rodolfo. *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. [En línea], CLACSO, Colección Campus Virtual, Buenos Aires, 2005, disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>, (consulta: 03/2012).
- Spadoni, Eliana. "El rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo". *Ambiente & Sociedad*, vol. XVI, n° 2, abril-junio, 2013, pp. 47-61. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31727843004>, (consultado el 14/01/2014).

- Valls, Mario. *El paradigma de la gestión del agua integrada y por cuencas*. *Temprano acogimiento del dogma del desarrollo sostenible*. EIDial.com - DC1076, Buenos Aires, 2009.
- Vieira, Liszt. *Ciudadanía y Control Social*. [En línea], disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000170.pdf>, (consultado el 04/03/2009).
- Yin, Robert. Investigación sobre Estudio de Casos. Diseño y Métodos. Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, SAGE, *International Educational and Professional Publisher*, Thousand Oaks, London, New Delhi, [En línea], disponible en: <http://www.polipub.org/documentos/YIN%20ROBERT%20.pdf>, (consulta: 07/2011).

Documentos, publicaciones oficiales y normas

- ACUMAR, *Cantidad de población de la Cuenca Matanza Riachuelo según sexo y edad*. [En línea], disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/626/cantidad-de-poblacion-de-la-cuenca-matanza-riachuelo-segun-sexo-y-edad>
- Mapa de la Cuenca. [En línea], disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/institucional/37/mapa-de-la-cuenca>, (Consultado el 27/08/2014)
- Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Actualización Marzo 2010. [En línea], disponible en: http://www.acumar.gov.ar/pdf/PLAN_INTEGRAL_DE_SANEAMIENTO_AMBIENTAL_DE_LA_CUENCA_MATANZA_RIACHUELO_MARZO_2010.pdf, (consultado el 25/08/2014).
- *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Estado del Agua Superficial, Subterránea y Calidad de Aire. Informe de Objetivos y Actividades*. [En línea], Buenos Aires, 2011, disponible en: http://www.acumar.gov.ar/Informes/Control/CalAmb/Abril2011/Abril2011_link.pdf
- Resolución del 28 de diciembre de 2010.- Autos y Vistos, expediente N° 21/09, caratulado: “ACUMAR s/ Ordenamiento Territorial” de los autos principales N° 01/09, caratulado: “Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/ Ejecución de Sentencia (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, del Registro de la Secretaría N° 9 a cargo del Dr. Pablo Ezequiel Wilk, Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes.
- Resolución 3/2009 Usos y Objetivos de Calidad del Agua BO: 26/0572009.

Auditoría General de la Nación – AGN; *Informe de auditoría del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y Manejo Hídrico de la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Abril de 2006. [En línea], disponible en: http://espacioriachuelo.org.ar/documentos/informe_AGN_resumen.pdf, (consultado el 27/07/2014).

Argentina. *Decreto 1172/2003. Acceso a la Información Pública*. Disponible en: http://www.orsna.gov.ar/pdf/Decreto%201172_2003.pdf

----- . Código Civil.

Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Poder Ciudadano, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Unión de Usuarios y Consumidores. [En línea], disponible en <http://www.adc.org.ar/2013/wp-content/uploads/2014/04/Una-Corte-para-la-Democracia-I.pdf> (consultado el 13/01/2015).

AySA, *Informe de Niveles de Servicio, Año 2010, (1° de enero al 31 de diciembre)*, Tomo I.

Blacksmith Institute. *Annual Report*. (En línea), disponible en: http://www.blacksmithinstitute.org/files/FileUpload/files/Annual%20Reports/BI_AnnualReport2013.pdf (fecha de consulta: 22/07/2013).

Blacksmith Institute y Green Cross Switzerland. *The World Worst: the Top Ten Toxic Threats*. Zurich, Suiza, 2013.

Blacksmith Institute. *The World's Worst Polluted Places. The Top Ten of the Dirty Thirty. The Remainder of the Dirty Thirty* (en línea). Disponible en: <http://www.blacksmithinstitute.org/articles/file/47.pdf> (consultado el 04/03/2013).

Centro de Información Judicial (CIJ). *Riachuelo, Programa de Saneamiento*. [En línea], disponible en: <http://www.cij.gov.ar/nota-56-Riachuelo--Programa-de-saneamiento-.html>

----- . *Especial Riachuelo*. [En línea], disponible en: <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>

CEPAL. “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización”. En: *Notas de Población*, N° 73, Vol.28, Elaborado por Canales, Alejandro y Zolninski, Christian.

Corte Internacional de Justicia (CIJ), Caso Concerniente al Proyecto Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría-Eslovaquia). Informe de 1997. 25 de septiembre de 1997.

CIJ, Opinión Consultiva. *Legalidad de la Amenaza o Uso de Armas Nucleares*, 8 de Julio de 1996.

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), COP 5 Decisión V/6. *Enfoques por ecosistemas*. [En línea], disponible en:

<http://www.cbd.int/decision/cop/default.shtml?id=7148> [consultado el 01/08/2015].

Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat. Ramsar, Iran, 2 de febrero de 1971. UN Treaty Series N° 14583. As amended by the Paris Protocol, 3 December 1982, and Regina Amendments, 28 May 1987.

Corte Internacional de Justicia, Opinión Consultiva, Legalidad de la Amenaza o Uso de Armas Nucleares, 1996 I.C.J. 226 (8 de Julio).

CSJN. Causa V.625.XLII "Verga, Ángela y otros c/ Estado Nacional y otros s/ medida cautelar".

-----. Secretaría de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Derecho Ambiental*. Buenos Aires, 2012.

-----. Sentencia "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)" (M.1569.XL). Pronunciamiento de fecha 20/06/2006 – Fallos: 326:2316.

-----. Sentencia "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)" (M.1569.XL)- fecha 08 de Julio de 2008.

-----. Sentencia "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)", (M.1569.XL), Resolución del 19/12/2012.

-----. Fallo: Saladeristas. Podestá, Santiago y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ indemnización de daños y perjuicios" - 14/05/1887.

-----. Recurso de Hecho. Kersich, Juan Gabriel y otros c/ Aguas Bonaerenses SA y otros s/ amparo. Considerando 12.

-----. Causa V.625.XLII "Verga, Ángela y otros c/Estado Nacional y otros s/ medida cautelar".

Declaración de Bizkaia sobre el Derecho al Medio Ambiente, Bilbao, 1999.

Decreto 1172/03 relativo al Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Nación (PEN) Decreto 1172/03 relativo al Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Nación. PEN.

Decreto 2549/05. Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, Boletín Oficial e Impresiones del Estado.

Defensor del Pueblo de la Nación y Organizaciones Participantes. *Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo*. Buenos Aires, 2003.

-----. *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza – Riachuelo (2003/2005)*. Buenos Aires, Noviembre de 2005.

-----. Resolución 100/08, 12 de agosto de 2008.

-----. Reglamento para el Funcionamiento del Cuerpo Colegiado ordenado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en su sentencia M 1569.XL de fecha 8 de julio de 2008.

- *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza - Riachuelo (2003/2005). Reporte Ejecutivo.* [En línea], disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/informes/riachuelo2006rx.pdf> (consultado el 23/03/2013).
- Márgenes del Río. Opinión del Defensor sobre el Camino de Sirga. Escrito presentado el 22/02/2011. [En línea], disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/areas.php?id=165&cl=24&act=view>, (Consultado el 23/08/2014).
- *Informe Especial del Cuerpo Colegiado (enero 2013). Caso Matanza Riachuelo: bases para un adecuado cumplimiento del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.* Buenos Aires, 2013.
- Informe Especial del Cuerpo Colegiado 2014. Buenos Aires, 2014.
- Informe Especial del Cuerpo Colegiado 2015. Buenos Aires, 2015.
- Actuación 1292, caratulada: “Brite, María del Carmen, sobre solicitud de intervención ante la contaminación ambiental del Polo Petroquímico Dock Sud”.
- Actuación 9924/02, caratulada: “Asociación de Vecinos de La Boca, sobre contaminación en el Río Matanza Riachuelo”.
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, 12ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria, 19/20 de julio de 1994, Santa Fe- Paraná, julio de 1994.
- FARN. Área Riachuelo. Cronología del caso. [En línea], disponible en: <http://www.farn.org.ar/riachuelo/cronologia.html>
- “30 años después, una revista sobre el medio ambiente”. *Pulso Ambiental*, N°1, septiembre 2004.
- *Misión y objetivos.* [En línea], disponible en: <http://farn.org.ar/acerca-de-farn>
- Fundación Ciudad. *Desarrollo Sostenible de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Propuestas Consensuadas 2002-2003.* Foros Participativos para Buenos Aires Sustentable, Buenos Aires, 2004.
- *Foro Desarrollo Sostenible de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Guía de trabajo.* Buenos Aires, 2002.
- Fundación Vida Silvestre Argentina. *Encuesta Ambiental Argentina 2005.* Buenos Aires.
- Guardianes del Riachuelo. Fundación Ciudad, [en línea], disponible en: http://www.fundacionciudad.org.ar/guardianes_del_riachuelo.htm, (consultado el 03/03/2015).
- GWP Technical Committee y Muller et. Al. “¿Cómo contribuirá la GIRH al logro de los ODM?”. En: Comunidad Andina. *Hacia una Gestión Integrada del Agua en la Región Andina.* Noviembre de 2008.
- IVC (Instituto Verificador de Circulaciones). En: Sistema de Información Cultural de la Argentina. [En línea], disponible en: http://sinca.cultura.gob.ar/sic/estadisticas/i.php?id=126&gr_type=line
- Juzgado Federal de Quilmes. Resolución 01/10/2009, Expediente 01/09

-----. Resolución 10/11/2009, Expediente 01/09.

Kattan, Alberto E. y otro c/ Gobierno Nacional -Poder Ejecutivo, 10/05/1983, Juzgado Nacional de 1a Instancia en lo Contencioso-administrativo Federal Nro. 2 (JN. Fed. Contencioso administrativo) (Nro2), La Ley ,1983-D, 576, La Ley. 1983-D-576. Considerando XVIII.

Kirchner, Néstor. *Palabras del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner*, 5 de mayo de 2006 – Corsódromo de Gualeguaychú – Provincia de Entre Ríos. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. [En línea], disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/discursosnk/24912-blank-88488502>, (consultado el 23/05/2013).

Ley 8629, Creación en el ámbito del Departamento General de Irrigación el Programa Ciudadanía del Agua, Poder Legislativo – Mendoza, Boletín Oficial, 8 de enero de 2014.

Ley 24284, Creación del Defensor del Pueblo 24284.

Ley 12103, Dirección de Parques Nacionales. Buenos Aires, 1934.

Ley 25688, Régimen de Gestión Ambiental de Aguas.

Ley 25675, Ley General del Ambiente - Bien jurídicamente protegido. Sancionada el 27/11/2002, Boletín Oficial del 28/11/2002.

Ley 25831. Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Sancionada el 23/11/2003, Boletín Oficial: 06/01/2004.

Ley 2217/06.

Ley 13642/06.

Ley 26168 de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Millennium Ecosystem Assessment (MEA). *Ecosystems and human wellbeing: Biodiversity synthesis*. World Resources Institute, Washington, D.C., 2005. [En línea], disponible en: <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>, (consultado el 03/11/2015).

OMS. Agua y Diversidad Cultural, Declaración de la Conferencia Ministerial, 3er Foro Mundial del Agua, 22 de marzo de 2003, disponible en: http://www.who.int/water_sanitation_health/waterculturesp.pdf, (Consultado el: 25/03/2013).

----- El derecho al agua, Ginebra, 2003 http://www.who.int/water_sanitation_health/rightowater/es/. Fecha de captura 05/04/06.

Organización Panamericana de la Salud. *Hoja de Ruta para contribuir al logro de los Objetivos del Desarrollo del Milenio en los Municipios, Ciudades y Comunidades Saludables*. Área de Desarrollo Sostenible y Salud Ambiental (SDE) de la Organización Panamericana de la Salud, Washington, D.C., 2006.

PNUMA. *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Estocolmo, 1972.

Provincia de Buenos Aires. Ley 11723.

RAMSAR. *Convention on Wetlands. Final act of the International Conference on the conservation of wetlands and waterfowl held at Ramsar. Iran, 1971*

República Argentina. Constitución de la Nación Argentina.

UN. *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente*. Río de Janeiro, 1992. [En línea], disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

----- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Desarrollo Sostenible. *Programa 21: Capítulo 18. Protección de la Calidad y el Suministro de los Recursos de Agua Dulce: Aplicación de Criterios Integrados para el Aprovechamiento, Ordenación y Uso de los Recursos de Agua Dulce*. <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter18.htm>

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

----- “Plan de Acción de Mar del Plata aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua de 1977”. E/CONF.70/29 *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua*, Mar del Plata, 14 al 25 de marzo de 1977, Naciones Unidas, Nueva York, 1977.

----- Consejo Social y Económico, Comisión De Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 54º período de sesiones, Tema 4 del programa provisional, Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2002): “La liberalización del comercio de servicios y los derechos humanos”, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos*. [En línea], disponible en: [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/157f4f1684f1e795c1256c05002b76a3/\\$FILE/G0214117.pdf](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/157f4f1684f1e795c1256c05002b76a3/$FILE/G0214117.pdf), (consultado el 08/2011).

----- Consejo de Derecho Humanos. *Resolución 18/1. El derecho humano al agua potable y el saneamiento*. [En línea], disponible en: <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2012/06/Resoluci%C3%B3n-181-del-Consejo-de-Derechos-Humanos.pdf>

----- *Report of the World Commission on Environment and Development. Our Common Future*. 1987, [en línea], disponible en: http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf (consultado el 12/04/2011).

WMO. The Dublin Statement On Water And Sustainable Development. [En línea], disponible en <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/english/icwedece.html> (consultado el 08/2013).

Material periodístico citado

El Clarín. *Contaminación en el Riachuelo*. Editorial, Sábado 13/12/2003.

- . A tres años de la muerte de 7 personas por un escape de gas tóxico no hay culpables. 28/09/1996, [en línea], disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/96/09/28/E-04401d.htm>
- Greenpeace. *Riachuelo: En el mes del Bicentenario Greenpeace inaugura monumento al Triunvirato de la Contaminación*. Noticia - 11 mayo, 2010. [En línea]. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Riachuelo-En-el-mes-del-Bicentenario-Greenpeace-inaugura-monumento-al-Triunvirato-de-la-Contaminacion/>
- . *Greenpeace bloquea el caño de una curtiembre*. 26 febrero, 2013. Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Greenpeace-bloquea-el-cano-de-una-curtiembre/>
- . *García Uriburu y Greenpeace tiñeron de verde las aguas del Riachuelo para exigir el saneamiento de la cuenca. Día Internacional del Agua: 200 años de contaminación*. 22 marzo, 2010. [En línea], disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/uriburu-greenpeace-riachuelo/>
- La Nación, *Decidieron cerrar el basurero de Gastre y temen la privatización*, Domingo 30 de marzo de 1997, [En línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/66049-decidieron-cerrar-el-basurero-de-gastre-y-temen-la-privatizacion>
- . Tragedia de Avellaneda: tres años sin culpables. 29/09/1996, [en línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/173169-tragedia-de-avellaneda-tres-anos-sin-culpables;>
- . *Foro para el Desarrollo Sostenible del Riachuelo*. Sábado 02 de noviembre de 2002.
- . *Los riesgos de vivir junto al Riachuelo. Presentarán hoy un estudio exhaustivo*. Jueves 04/12/2003.
- . *Cuatro meses de promesas oficiales incumplidas*. Redactado por Laura Rocha. Martes 30/03/2004.
- . *Informe del ómbudsman de la Nación. Mondino advirtió sobre la falta de políticas para el Riachuelo*. Miércoles 03 de mayo de 2006. [En línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/802659-mondino-advirtio-sobre-la-falta-de-politicas-para-el-riachuelo>.
- . *Piden elevar a ministerio la Secretaría de Ambiente*. Redactado por Laura Rocha, 24 de mayo de 2006, [en línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/808448-piden-elevar-a-ministerio-la-secretaria-de-ambiente>
- . *Dock Sud, una bomba de tiempo*. 14/06/2006, [en línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/814362-dock-sud-una-bomba-de-tiempo>
- . Mondino advirtió sobre la falta de políticas para el Riachuelo. 03/05/2006, [en línea], disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/802659-mondino-advirtio-sobre-la-falta-de-politicas-para-el-riachuelo>

Larratoca, Martín y Montero, Hugo. "Vivir al borde de la explosión". *Cono Sur*, N° 22, abril 2001.

Sueddeutsche.de. *Der wohl dreckigste Fluss der Welt* [El Riachuelo, probablemente el río más contaminado del mundo]. 6 de septiembre 2011, disponible en: <http://www.sueddeutsche.de/panorama/riachuelo-in-buenos-aires-der-wohl-dreckigste-fluss-der-welt-1.1139581>

ANEXOS

ANEXO I. Entrevistas y consultas a expertos

Entrevistas realizadas en relación con el análisis de caso del asunto del Riachuelo

Entrevista grupal realizada a Lucía Soria, Jorge Luis Forquera y otros cinco miembros fundadores de la Asamblea; ADEMA: Asamblea de Defensa del Medio Ambiente, 27/04/2014.

Alberti; Alfredo; Presidente de la Asociación de Vecinos de La Boca (AVLB), 11/08/2014.

García Espil, Javier; Coordinador del Equipo Matanza-Riachuelo del Área de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Defensoría del Pueblo de la Nación, 28/08/2014.

Nápoli, Andrés; Fundación Ambiente y Recursos naturales (FARN), 21/08/2014.

Brite, María del Carmen. Vecina de Villa Inflamable

Consulta a expertos

Minaverry, Clara - Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio Gioja".

Merlinsky, Gabriela - Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Puig, Alba - Museo de Ciencias Naturales "Bernardino Rivadavia".

Ryan, Daniel - Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

Javier García Elorrio - Subgerente Operativo de Higiene Urbana en Cuencas Hídricas, de la Dirección General de Limpieza, dependiente de la Subsecretaría de Higiene Urbana del Ministerio de Ambiente y Espacio Público.

Entrevistas realizadas en Capilla del Monte en relación con el análisis de la participación ciudadana en relación con la gestión del agua

Almada, Susana. Asamblea Permanente por el Derecho Humano al Agua, 24/01/2012.

Gallo, Carlos. La Algarroba (Asociación para el Desarrollo Familiar y Comunitario), 26/01/2012.

Gastón y Julieta (vecinos del barrio "El Faldeo"), 23/01/2012.

Entrevista grupal realizada en el barrio "El Faldeo", 27/01/2012

Perera, Juan Carlos (Casablanca), 28/01/2012.

Satragno, Roberto (Ecohuerta), 29/01/2012.

Supaga, Feliciano 21/01/2012.

Supaga, Horacio 22/01/2012.

ANEXO II. Listado de notas periodísticas recolectadas de los archivos digitales de La Nación y El Clarín donde se menciona el problema ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo

Notas recolectadas del archivo digital de La Nación (desde diciembre de 1995 hasta el 31/12/2014). Obtenidas de <http://servicios.lanacion.com.ar/archivo> (consultado entre el 01/01/2015 y el 15/01/2015)

1996

Naturaleza e intereses - 26.03.1996.
Admitió Di Tella que lo avergüenza el caso Astiz - 28.02.1996.
El río Reconquista volverá a estar sano - 08.07.1996.
La basura es una amenaza en el conurbano - 31.03.1996.
María Julia Alsogaray se desgasta - 18.02.1996.
Menem amplió la vidriera porteña - 01.06.1996.
No perjudicó a De la Rúa el caso Angeloz - 10.06.1996.
No sólo hay humedad - 07.05.1996.
Sanearán el Riachuelo y la cuenca del Matanza – 13.12.1996.

1997

Aguas Argentinas está lista para cobrar - 21.11.1997.
Dos barcos limpiarán las aguas del Riachuelo – 25.11.1997.
Dura lucha contra las ratas en La Boca - 26.04.1997.
El Estado no gasta todo lo que puede - 13.08.1997.
El Riachuelo ya tiene quien lo limpie - 19.04.1997.
Gérmenes criollos en el Riachuelo - 19.07.1997.
Hay mayor conciencia ambiental - 05.06.1997.
La Boca se pone coqueta - 27.07.1997.
La ciudad apuesta al capital privado - 12.03.1997.
Limpiarán con barreras flotantes toda la superficie del Riachuelo - 03.05.1997.
Recycomb tratará los residuos del Riachuelo - 13.05.1997.
Subirían tarifas de agua - 23.09.1997.

1998

Buenos Aires 2001 - 10.05.1998.
Congreso de oncología - 12.09.1998.
De la Rúa tuvo que correr para inaugurar obras – 22.11.1998.
Dock sudnados para aguantar -23.08.1998.
El Riachuelo puede convertirse en un oasis - 07.06.1998.
Hubo tres heridos en el desalojo de usurpadores en Villa Fiorito - 01.08.1998.
Ideas para un corredor multimodal - 07.07.1998.
Inseguridad y miedo - 03.11.1998.
La General Paz es un muro de papel - 13.10.1998.
La hora de la zona sur - 11.03.1998.
Las obras ribereñas toman impulso e intentan despegar - 30.08.1.998.
Lo que se viene - 28.04.1998.

Los buzos de la prefectura impermeables al peligro - 22.11.1998.
Los residuos atentan contra la seguridad de la navegación - 27.01.1998.
No a todos con la misma tijera - 12.07.1998.
Programas para salir del pantano - 02.09.1998.
Prometen una solución a las inundaciones - 10.02.1998.
Renovarán los desagües en el conurbano – 05.10.1998.
Sin proyectos para la plata del Banco Hipotecario – 24.03.1998.
Una posibilidad para el Riachuelo - 07.04.1998.

1999

Acalorado debate por el Código de Planeamiento - 12.06.1999.
Amplían la red de agua potable - 07.05.1999.
Apoyo financiero a un plan de obras - 29.12.1999.
Cuando la desidia se mide en litros - 07.06.1999.
El Riachuelo de los mil días - 07.09.1999.
En busca del agua perdida - 31.01.1999.
La gestión de De la Rúa en la ciudad - 17.07.1999.
La mujer que siempre sale a flote - 30.01.1999.
Las riberas mejoraron, el agua no - 23.09.1999.
Llamas fuera de control en el Sur - 25.10.1999.
Los desagües pluviales, bajo la lupa - 27.04.1999.
Nuevas críticas para Alsogaray - 31.10.1999.
Planes y comisiones - 23.09.1999.
Prometen limpiar el Riachuelo - 30.08.1999.
Agua potable, un bien escaso, derrochado por los argentinos - 23.03.2000.

2000

Avanza el saneamiento de la ribera - 30.03.2000.
Breves - 24.05.2000.
Definieron obras públicas por 2000 millones de pesos - 08.07.2000.
Efluvios junto al Riachuelo - 16.09.2000.
El 93% de los vecinos de villas porteñas vive en la zona sur - 13.03.2000.
El Riachuelo es una afrenta - 03.12.2000.
El Riachuelo está peor - 29.11.2000.
Ese travieso mal olor - 19.09.2000.
Hubo mal ambiente en el ambiente - 04.07.2000.
Industria y ambiente en equilibrio - 18.10.2000.
La gente volvió a disfrutar del río - 08.10.2000.
Las aguas todavía bajan turbias - 17.12.2000.
Más indicios apuntan hacia Dock Sud - 16.09.2000.
Otra vez hubo mal olor en la ciudad - 15.08.2000.
Polución y derecho - 15.11.2000.
Quién le teme a la Isla Maciel - 26.11. 2000.
Rechazan un pedido de Alsogaray - 07.07.2000.
Sin soluciones rápidas para el río Matanza - 19.05.2000.

2001

Apuntan a la ampliación de la red de agua y cloacas - 06.06.2001.
Como un espejismo - 05.10.2001.
Incendio en una destilería en Dock Sud- 04.11.2001.
Más cerca del discurso que de la acción - 24.07.2001.
No hay una política ambiental - 30.01.2001.
Otra vez prometen limpiar el Riachuelo - 05.10.2001.
Pompeya sufre por un basural ilegal – 30.05.2001.
Prosiguen las obras destinadas a reflotar cinco barcos hundidos - 27.07.2001.
Riachuelo ahora, más de mil días - 13.10.2001.

2002

Agoniza el plan para sanear el Riachuelo - 05.05.2002.
El drama de convivir con el Riachuelo - 06.05.2002.
Se gastaron US\$ 137 millones por créditos que no se usaron - 24.11.2002.

2003

Alta contaminación en las aguas recreativas de Buenos Aires - 22.12.2003.
El futuro del agua - 09.12.2003.
Florece en equipo - 02.11.2003.
La ingeniera liberal que prefirió ser diva y funcionaria de Menem - 13.08.2003.
La pobreza, un riesgo ambiental - 05.06.2003.
Los riesgos de vivir junto al Riachuelo - 04.12.2003.
Un Kitano ecológico - 27.04.2003.

2004

Agua el país dista de ser un oasis - 24.01.2004.
Cuatro meses de promesas oficiales incumplidas - 30.03.2004
El agua y la vida - 13.04.2004.
Focos de contaminación - 28 .04.2004.
La salud ambiental se trata en el Argerich - 29.03.2004.
Las costas bonaerenses, amenazadas - 10.12.2004.
Según Macri, el Riachuelo puede morir - 09.12.2004.
Superpoderes y capacidad de gestión - 06.12.2004.

2005

Agua que corre - 30.09.2005.
Costas jaqueadas por la presión humana - 28.03.2005.
Diez soluciones para diez problemas - 11.09.2005.
El Riachuelo, otra vez en la agenda - 10.06.2005.
El Riachuelo, sucio desde 1811 - 21.06.2005.
Riachuelo, deuda interna pendiente - 27.06.2005.

2006

Y el Riachuelo - 11.04.2006.
Amenaza para la salud pública – 27.04.2006.

Avanza el plan de limpieza del Riachuelo 04.10.2006.
Breves - 06.05.2006.
Breves - 15.05.2006.
Breves - 20.06.2006.
Casi dos siglos de promesas - 04.05.2006.
Contaminación la paja en el ojo ajeno - 24.04.2006.
Crítico informe sobre el Riachuelo - 06.04.2006.
Denuncian la falta de un plan para sanear la cuenca del Riachuelo - 04.05.2006.
Desinterés, falta de estructura y sólo discursos- 08.06.2006.
Dock Sud, una bomba de tiempo - 14.06.2006.
Ecología fuera de agenda - 12.03.2006.
El chauvinismo contamina el Río de la Plata – 30.04.2006.
Desinterés, falta de estructura y sólo discursos- 08.06.2006.
El Gobierno respondió a las denuncias por el Riachuelo – 04.04.2006.
El medio ambiente como derecho humano - 05.06.2006.
El ministro de Salud cargó contra el ómbudsman – 23.04.2006.
El Riachuelo es un boom ecológico - 07.05.2006.
El Riachuelo, las empresas y la Corte - 24.05.2006.
En Dock Sud, la contaminación es un vecino que mata y trae enfermedades - 12.06.2006.
Escasos proyectos de Kirchner en política ambiental- 09.06.2006.
Hace falta un plan - 04.05.2006.
Intentan impulsar la causa judicial - 12.06.2006.
La Corte dictara un fallo por la contaminación del Riachuelo - 07.06.2006.
La oposición ve motivos políticos detrás del acto oficial - 06.05.2006.
La situación ambiental del país - 29.05.2006.
Las otras deudas ecológicas del país - 16.05.2006.
Los pibes de La Boca no quieren que el río Uruguay sea el Riachuelo - 18.06.2006.
Macri advirtió que en 2009 habrá que importar petróleo - 01.06.2006.
Macri recorrió el Riachuelo - 12.04.2006.
María Julia No pude limpiar el Riachuelo - 07.05.2006.
Mirar hacia adentro - 04.05.2006.
Mondino advirtió sobre la falta de políticas para el Riachuelo – 03.04.2006.
Piden elevar a ministerio la Secretaría de Ambiente - 24.05.2006.
Recuperar el Riachuelo - 19.04.2006.
Reflotaron un barco hundido en el Riachuelo – 17.04.2006.
Reír - 07.05.2006.
Sabsay descartó que vaya a ir a Medio Ambiente – 11-04-2006.
Sanear el Riachuelo, un tema de Estado - 18.05.2006.
Schiavi El tránsito será una prioridad - 07.06.2006.
Scioli y Filmus, favoritos porteños - 29.05.2006.
Viaje a las entrañas del Riachuelo - 23.05.2006.
Vivir entre la basura y el abandono - 23.05.2006.
Aprobó el Senado el control del Riachuelo - 12.10.2006
Aseguran que se presentan un plan para sanear el Riachuelo - 22.06.2006.
Breve - 28.07.2006.
Cloacas para el 70% de la cuenca - 22.06.2006.
Construir para el largo plazo - 30.08.2006.

Deberá el Estado sanear el Riachuelo - 21.06.2006.
Declararon en emergencia al Riachuelo – 17.08.2006.
Dura controversia por el Riachuelo - 06.08.2006.
El ejemplo del río Rin, en Europa - 29.08.2006.
El Gobierno consideró “muy pobre” la propuesta de Macri – 04.08.2006.
El Riachuelo y un drama que nos avergüenza - 21.06.2006.
El Riachuelo, al fin - 17.07.2006.
En la Corte aumenta el enojo con Kirchner - 05.09.2006.
Entre la cuenca y la vida - 17.07.2006.
Esta vez, por el Riachuelo – 13.09.2006.
Frigoríficos, intimados a producir sin contaminar - 01.10.2006.
Intimación por el Riachuelo - 23.06.2006.
La Corte exige un plan ambiental para el Riachuelo – 20.06.2006.
La Corte pidió más detalles al Gobierno sobre el Riachuelo - 06.09.2006.
La fuga del Riachuelo – S/F.
Las empresas dicen que no contaminan - 13.09.2006.
Llenos de residuos, en el río y la ciudad - 05.07.2006.
Los vecinos sólo esperan ver para creer - 29.08.2006.
Macri irá a la Corte por el Riachuelo - 04.07.2006.
Muchas preguntas sin respuestas – 06.09.2006.
Mudaran a 300 familias de Villa Inflamable - 02.08.2006.
Mudarán a 300 familias de Villa Inflamable - 02.08.2006.
No será fácil desatar el nudo - 13.09.2006.
Otra oportunidad para el Riachuelo 27.09.2006.
Otro papel de Carrozzo - 14.09.2006.
Para Picolotti, las papeleras se tienen que ir de Fray Bentos - 29.06.2006.
Picolotti apuesta a la salida diplomática – 07.07.2006.
Picolotti informó ante el Senado el plan para el Riachuelo – 26.09.2006.
Picolotti, al Senado - 13.09.2006.
Presentan el proyecto oficial para sanear el Riachuelo - 28.08.2006.
Presentaron ante la Corte el plan de saneamiento del Riachuelo – 24.08.2006.
Ratifican la fecha para la audiencia por el Riachuelo - 29.08.2006.
Rechazan un juicio a 18 petroleras - 20.09.2006.
Riachuelo advierten que el plan no contempla la salud de la gente –
05.09.2006.
Riachuelo avanza la licitación de obras cloacales - 08.09.2006.
Riachuelo crecen las críticas por la falta de un plan ambiental – 21.06.2006.
Riachuelo el Gobierno pide que se declare la emergencia ambiental -
08.07.2006.
Riachuelo el Senado tratará el proyecto la semana próxima – 04-10-2006.
Riachuelo empiezan las audiencias ante la Corte - 05.09.2006.
Riachuelo la Corte convoca a expertos - 27.09.2006.
Riachuelo la oposición presentó un proyecto - 19.07.2006.
Riachuelo las empresas dicen que no contaminan – 30.11.2006.
Riachuelo Macri presentó su plan a la Corte – 04.07.2006.
Riachuelo una promesa más y van... - 06.09.2006.
Sesión por el Riachuelo - 11.10.2006.
Temor empresarial y algo de negligencia - 23.08.2006.
Una experta que viene de La Haya - 28.06.2006.
Vecinos que esperan una respuesta de la Justicia - 11.09.2006.

Diputados convirtió en ley el proyecto para sanear el Riachuelo – 15.11.2006.
El Presidente defendió la política ambiental - 22.11.2006.
Limpieza en el Riachuelo - 06.12.2006.
Los principales hechos de 2006- 31.12.2006.
Personaje del año el vecino – 26.12.2006.
Primer paso para sanear el Riachuelo - 16.11.2006.
Proponen usar plantas para limpiar aguas - 19.12.2006.
Reflotan una embarcación en el Riachuelo – 28.12.2006.
Romina Picolotti una ecologista en arenas movedizas – 26.11.2006.
Una herramienta, pero no una solución mágica - 16.11.2006.

Año 2007

Breves - 19.02.2007.
Breves - 21.03.2007.
Breves - 22.03.2007.
Comenzaron a limpiar las márgenes del Riachuelo – 29.06.2007.
Comienza la limpieza de las márgenes del Riachuelo – 26.06.2007.
Cortaron el puente Alsina, tras ser desalojados – 03-04-2007.
Curtidores cortaron el puente Alsina – 27.03.2007.
Desalojo en Lanús - 04.04.2007.
Descalifican el plan para el Riachuelo - 21.06.2007.
Desratización en el Riachuelo - 30.06.2007.
Empiezan a limpiar el Riachuelo en cinco distritos bonaerenses - 27.06.2007.
Hubo seis muertos al explotar una fábrica - 10.05.2007.
Informe preocupante sobre el Riachuelo – 21.02.2007.
Intiman a chacinadoras del Riachuelo a producir limpio - 15.05.2007 -
lanacion.com
Javier Corcuera Para el Estado, lo ambiental es una excusa - 01.07.2007.
La Corte pedirá explicaciones por el Riachuelo – 06.02.2007.
Macri promete que saneará el Riachuelo - 03.05.2007.
Más empresas multadas - 21.06.2007.
No olvidemos al Riachuelo - 13.06.2007.
Nueva audiencia en la Corte por el Riachuelo - 07.02.2007.
Picolotti reconoció que faltan estudios confiables de impacto ambiental –
20.02.2007.
Reflotan una barcaza en el Riachuelo - 19.05.2007.
Reflotaron una embarcación en el Riachuelo – 20.03.2007.
Riachuelo: clausuraron cinco empresas – 21.05.2007.
Riachuelo clausuran firmas - 22.05.2007.
Riachuelo convocan a otra audiencia - 13.06.2007.
Riachuelo críticas al programa del Gobierno – 04.07.2007.
Riachuelo el río que se contaminó solo - 25.02.2007.
Riachuelo la Corte controlara la limpieza - 21.02.2007.
Riachuelo la Corte ordenó a la UBA que estudie el plan oficial - 24.02.2007.
Riachuelo la Corte pide la opinión de los expertos – 23.02.2007.
Riachuelo la historia continúa - 19.03.2007.
Riachuelo nuevo plan sanitario - 09.05.2007.
Riachuelo presentan informes - 20.02.2007.
Todas las flaquezas quedaron al desnudo - 05.07.2007.

Un desalojo terminó con graves incidentes - 13.04.2007.
Un ministerio con nuevo perfil - 20.02.2007.
Avanza la clausura de Shell y las estaciones ya ponen cupo - 08.09.2007.
Breves - 06.10.2007.
Clausura a un depósito de la empresa Quilmes – 08.11.2007.
Clausura por contaminación a una empresa alimenticia – 23.08.2007.
Cristina y los monstruos - 26.11.2007.
Cuestionó la Corte la viabilidad del plan para el Riachuelo - 06.07.2007.
Dudosa acusación del jefe de Gabinete - 17.07.2007.
Duras críticas de grupos ecologistas - 11.07.2007.
El Gobierno clausuró una planta de Shell - lanacion.com
El mal ambiente del Riachuelo - 26.12.2007 - lanacion.com
Férrea defensa del Gobierno a Picolotti - 12.07.2007 - lanacion.com
Finalmente, se reunió la autoridad de cuenca – 17.07.2007.
Hoy comenzarán las nuevas audiencias ante la Corte - 28.11.2007.
Imperativo ético, social y económico - 05.07.2007.
Macri se comprometió a sanear el Riachuelo - 27.09.2007.
Más asentamientos junto al Riachuelo - 10.11.2007.
Nueva sospecha sobre los manejos de Picolotti - 11.08.2007.
Podrían levantar a mitad de semana la clausura a Shell - 09.09.2007.
Riachuelo deslindan responsabilidades - 29.11.2007.
Riachuelo duras críticas al plan oficial - 05.07.2007.
Riachuelo el Gobierno, intimado a dar informes - 23.08.2007.
Riachuelo intiman al Gobierno a responder en 30 días – 22.08.2007.
Riachuelo la ciudad pedirá rever todo el plan - 12.07.2007.
Riachuelo la Corte notifica la demanda por contaminación - 22.08.2007.
Riachuelo las cloacas, en 10 años - 01.12.2007.
Riachuelo las empresas desestimaron la demanda – 29.11.2007.
Riachuelo piden la colaboración de la sociedad – 28.11.2007.
Shell invertirá US\$ 60 millones para que el Gobierno levante la clausura -
11.09.2007.
¿Qué hizo Brasil para descontaminar su Riachuelo – S/F.

2008

Basurales clandestinos la amenaza de la contaminación a cielo abierto -
27.01.2008.
Breves - 13.08.2008.
Breves - 15.03.2008.
Clausuran dos plantas por riesgo ambiental – 14.02.2008.
Cristina Kirchner volvió a atacar a los que dan recetas desde el Norte –
19.09.2008.
Críticas de Macri por la limpieza del Riachuelo - 05.07.2008.
Echan a Picolotti, acusada por mal manejo de fondos - 03.12.2008.
El legítimo interés público - 10.09.2008.
El Riachuelo, una deuda pendiente - 21.07.2008.
Eternas promesas oficiales que nunca se concretaron - 04.06.2008.
Gestión polémica - 03.12.2008.
La Corte ordenó a la Nación, la ciudad y la provincia sanear el Riachuelo –
08.07.2008.

La Corte pondrá plazos al Gobierno para el saneamiento del Riachuelo - 04.06.2008.
La ecologista que quedó bajo fuego - 03.12.2008.
La Secretaria de Ambiente no puede ser una agencia de turismo – 04.12.2008.
Más de 4100 industrias perjudican el Riachuelo - 05.09.2008.
Medio ambiente y coherencia - 14.10.2008
Nada cambió en el Polo Petroquímico de Dock Sud - 31.03.2008.
Negocian con el Banco Mundial un préstamo para limpiar el Riachuelo - 31.03.2008.
Nueva agenda ambiental – 10.12.2008.
Ordenan sanear cinco partidos del conurbano - 31.07.2008.
Ordenó la Corte sanear el Riachuelo - 09.07.2008.
Picolotti, en la Corte – 22.07.2008.
Piden allanar 22 empresas que contaminan el Riachuelo – 05.09.2008.
Plan para el ambiente en la Capital - 13.12.2008.
Riachuelo clausuran cuatro industrias - 11.09.2008.
Riachuelo el juez fijó plazos al Estado - 24.07.2008.
Todos nosotros estamos contaminados - 28.09.2008.

2009

Críticas por la falta de ejecución del presupuesto - 28.10.2009.
Cuando el mapa de la inequidad se refleja en el agua - 25.10.2009.
Denuncian incumplimientos en el saneamiento del Riachuelo – 23.03.2009.
Dragar el Riachuelo y llegar con barcas al Mercado Central - 14.04.2009.
Empresas sobreeséidas siguen contaminando el Riachuelo – 04.06.2009.
Exhortan a dejar de contaminar - 01.10.2009.
Hay once interesados para limpiar el Riachuelo - 08.12.2009.
Hay plata para limpiar el Riachuelo, pero no se usa - 22.04.2009.
Hay pocos avances en el Riachuelo - 08.07.2009.
Inician obras en el Riachuelo - 04.11.2009.
La contaminación y sus víctimas- 24.07.2009.
La oposición, unida por la recolección de basura -01.04.2009.
La polución del Río de la Plata, cada vez peor - 21.09.2009.
Los privados son los que contaminan el Riachuelo - 25.01.2009.
Los trabajos para sanear el Riachuelo aún no tienen fecha - 22.06.2009.
Multaran a funcionarios por no sanear el Riachuelo - 28.10.2009.
Renunció un intendente multado por no sanear el Riachuelo – 28.10.2009.
Riachuelo: malas decisiones - 14.07.2009.
Riachuelo: nuevo anuncio promete cronograma de obras y multas a empresas- 05.02.2009.
Riachuelo: ordenan que intervengan las fuerzas de seguridad - 12.11.2009.
Riachuelo se hizo otro anuncio de limpieza - 06.02.2009.
Riachuelo señalan a 51 empresas por contaminar - 24.11.2009.
Riachuelo unifican causas - 30.07.2009.
Riachuelo, una realidad inadmisibile – 06.07.2009.
Sorpresiva renuncia del intendente de Lomas de Zamora - 29.10.2009.
Una semana decisiva para la limpieza del Riachuelo - 06.06.2009.
Nuevo préstamo para el saneamiento del Riachuelo – 09.06.2009
Otro fallo por la causa del Riachuelo - 17.09.2009.

Otro plan para limpiar el Riachuelo- 10.06.2009.
Piden asegurar el saneamiento del Riachuelo – 13.08.2009.
Piden la intervención de las fuerzas de seguridad para asegurar el saneamiento del Riachuelo – 11.11.2009.
Piden que se investigue a Aysa por la contaminación del Riachuelo – 24.02.2009.
Promesas para el Riachuelo, tras la sorpresiva renuncia del intendente de Lomas – 01.11.2009.
Reflotan un buque en el Riachuelo – 16.09.2009.
Reflotaron un barco de 760 toneladas - 17.09.2009.

2010

Breves – 21.11.2010.
Breves - 23.06.2010.
Cuando el entorno afecta la salud – 20.02.2010.
Darán créditos verdes a empresas ecológicas – 08.12.2010.
El riesgo de vivir junto a la contaminación - 08.02.2010.
Extracción en el Riachuelo- 22.06.2010.
Hay demoras en un proyecto costero - 04.07.2010.
La causa Riachuelo - 04.05.2010.
La Corte exige que se aceleren las tareas de saneamiento del Riachuelo – 10.08.2010.
La lucha contra la mortalidad infantil - 20.01.2010.
La Presidenta sumó a Mussi al Gabinete – 29.12.2010.
Puestos plegables en La Salada 17.01 .2010.
Riachuelo allanan 13 empresas - 29.10.2010.
Riachuelo citan a dos ministros - 22.09.2010.
Riachuelo demoran un desalojo en la villa 26 - 03.06.2010.
Riachuelo echaron a una funcionaria - 29.05.2010.
Riachuelo pocos avances a dos años del fallo de la Corte - 09.07.2010.
Riachuelo rechazó la Corte un informe oficial - 27.05.2010.
Riachuelo sólo se inspeccionó el 20% de las industrias - 11.02.2010.

2011

¿Qué nombre le pondrías al Riachuelo? 26.10.2011.
Activan un desalojo - 21.05.2011.
Acuerdo político para un desalojo - 18.05.2011.
Agenda ambiental - 06.08.2011.
Alfonsín acusó al Gobierno de no tener política ambiental - 16.09.2011.
Amplió el juez Armella la orden de desalojo - 17.03.2011.
Armella, el juez del Riachuelo - 11.03.2011.
Audiencia en la Corte por la toma en Soldati - 16.03.2011.
Avances en el Riachuelo – 09.12.2011.
Calculan que en seis años lograrán sanear el Riachuelo – 12.04.2011.
Convocan a una nueva audiencia por el Riachuelo – 19.04.2011.
Covelia debe desalojar un predio - 07.07.2011.
Desalojo y vandalismo en el Bajo Flores - 31.05.2011.
Echarán a un funcionario por la causa Riachuelo - 02.06.2011.

El Gobierno lleva ocho años y si uno va al Riachuelo no ve grandes avances – 26.10.2011.

El macrismo volvió a reclamar la intervención de la Policía Federal - 14.03.2011.

El País posa su mirada sobre la contaminación del Riachuelo – 16.04.2011.

El Riachuelo, ese patio trasero donde mueren los desechos – 13.06.2011.

En su primer acto tras el triunfo, Cristina le pidió solidaridad a Macri para limpiar el Riachuelo – 25.10.2011.

Fijan plazos para relocalizar villas - 25.02.2011.

Finalmente, tuvieron que respetar el fallo judicial - 31 .05.2011.

Fractura del Estado de Derecho - 17.03.2011.

Incendiaron cinco viviendas en el desalojo de los predios tomados en el Bajo Flores – 30.04.2011.

Incidentes en el Bajo Flores: ocupantes del predio se enfrentaron con la policía – 10.03.2011.

Incumplen el desalojo de La Salada - 27 .04.2011.

Incumplen una nueva orden de desalojo - 29.04.2011.

Justicia y medio ambiente - 23.02.2011.

La Ciudad defendió su política con el Riachuelo - 27.10.2011.

La contaminación del Riachuelo, desde la ironía - 03.07.2011.

La Justicia volvió a ratificar la orden de desalojo de las viviendas tomadas - 15.03.2011.

La Justicia volvió a ratificar la orden de desalojo en Soldati – 14.03.2011.

La misión de la Corte Suprema - 26.04.2011.

La mugre convive con el negocio - 27.04.2011.

Nación vs. Ciudad, otro duelo en Soldati - 11 .03.2011.

Nueva autoridad en Medio Ambiente - 03.01.2011.

Ordenan el desalojo de las viviendas tomadas en Bajo Flores – 09.03.2011.

Otra desobediencia del Gobierno a la Corte – 11.03.2011.

Picolotti defendió su gestión en Ambiente - 23.03.2011.

Polémico plan para prevenir ocupaciones - 16.03.2011.

Primer detenido en la causa Riachuelo - 19.08.2011.

Reabren una causa por el Riachuelo - 15.05.2011.

Reclama el juez un plan para forestar la ribera - 15.11.2011.

Renovado reclamo por el medio ambiente - 12.06.2011.

Riachuelo: abrirán 5 plantas de reciclaje - 03.07.2011.

Riachuelo: desidia y corrupción - 26.03.2011.

Riachuelo: en tres años sólo mudaron al 0,32% de las personas de la ribera - 09.07.2011.

Riachuelo: hay otro detenido - 31.08.2011.

Riachuelo: la Corte ordenó a Garré y a Montenegro que cumplan un fallo que ordenaba desalojar un predio – 17.05.2011.

Riachuelo: la Corte recorrerá la cuenca - 21.04.2011.

Riachuelo: prohíben su navegación - 29.03.2011.

Riachuelo: sacaron el último buque - 13.04.2011.

Riachuelo: sospechan del uso de los fondos - 17.03.2011.

Riachuelo, la historia sin fin - 29.07.2011.

Sanear el Riachuelo - 17.05.2011.

Se cumple el plazo para que se inicie el desalojo en Soldati - 12.03.2011.

Se llevaron griferías, cables de cobre y hasta ventanas - 31.05.2011.

Sigue ocupado el complejo de Villa Soldati – 12.03.2011.
Síntesis - 21.01.2011.
Una ciudad en armonía con la naturaleza - 04.07.2011.
Volver a vivir, lejos de la contaminación - 15.11.2011.

2012

¿Será el 2012 el año del Riachuelo? S/F.
Atacan a gendarmes en la feria La Salada - 27.02.2012.
¿Cómo hicieron para revivir los ríos Ganges y Tamesis? - 08.05.2012 .
Corrupción con créditos - 04.12.2012.
Denuncian por corrupción al juez encargado en el saneamiento del Riachuelo – 04.09.2012.
Despouy apunta contra el Gobierno y Aysa por la causa Riachuelo – 11.11.2012.
Discusión, golpes y tiros en La Saladita - 15.01.2012.
Dos heridos de bala tras un enfrentamiento entre puesteros de La Salada – 14.01.2012.
Duro informe sobre la limpieza del Riachuelo - 10.10.2012.
El drama de enfermarse en la pobreza - 05.05.2012.
El espejo de las aguas vencidas – 21.10.2012.
El futuro del Riachuelo - 03.02.2012.
El Gobierno no utilizó la mayoría de los créditos internacionales – 26.11.2012.
El lecho del Riachuelo, todavía sin solución - 08.05.2012.
El Riachuelo, sin solución - 21.10.2012.
El saneamiento del Riachuelo - 27.05.2012.
Hay impunidad en materia de contaminación - 11.03.2012.
Huele mal la limpieza del Riachuelo – 12.10.2012.
Incidentes entre feriantes y gendarmes en La Salada – 26.02.2012.
La Auditoría denuncia irregularidades en obras para sanear el Riachuelo – 01.11.2012.
La Corte considera de “bajo nivel” los objetivos fijados para limpiar el Riachuelo – 11.10.2012.
La Corte de Lorenzetti - 08.05.2012.
La Corte pidió explicaciones a Armella por una denuncia - 29.08.2012.
La Corte separó al juez de la causa por el saneamiento del Riachuelo – 06.11.2012.
La Costanera Sur suma una península - 29.06.2012.
La salud de la población y la vivienda, en el debe – 12.10.2012.
Levantán más de 10.000 puestos de La Saladita - 10.01.2012.
Limpieza del Riachuelo la Corte le pide al juez que rinda cuentas – 28.08.2012.
Llevaría hasta 20 años sanear el Riachuelo - 12.02.2012.
Megaoperativo en La Salada: buscan desalojar a unos 10.000 puesteros – 09.01.2012.
Nada cambió para quien inició la causa - 12.02.2012.
Ordenan que se controle a las industrias del Riachuelo - 26.02.2012.
Otra foto de unidad opositora - 04.12.2012.
Promesas vanas por el Riachuelo - 27.07.2012.
Riachuelo la AGN confirmó irregularidades - 02.11.2012.
Riachuelo la Corte analiza contrataciones realizadas por AySA - 26.10.2012.

Riachuelo, el río muerto de agua aceitosa y burbujeante - 13.02.2012.
Síntesis - 03.10.2012.
Síntesis - 07.03.2012.
Síntesis - 09.10.2012.
Síntesis - 13.05.2012.
Síntesis - 15.08.2012.
Síntesis - 17.10.2012.
Síntesis - 19.09.2012.
Síntesis - 28.04.2012.
Vendedores de La Saladita cortan el Puente La Noria – 12.01.2012.

Año 2013

A cinco años de que se ordenara sanear el Riachuelo, aún queda un largo camino - 08.07.2013.
Abal Medina, contra Macri “que deje de hacerse el tonto” y trabaje por el Riachuelo – 01.02.2013.
Denuncian que no es la primera vez que desvían fondos del Riachuelo para otros fines - 23.11.2013.
El Gobierno admite que el saneamiento del Riachuelo esta al 50 por ciento – 06.11.2013.
El Riachuelo, octavo entre los diez lugares más contaminados del mundo - 06.11.2013.
El río no puede esperar -03.03.2013.
Fondos para clientelismo, pero no para el Riachuelo - 02.02.2013.
Gabriela Merlinsky, la vitalidad de la cuestión ambiental - 30.06.2013.
Juan Cabandié afirma que en el Riachuelo hay peces – 09.07.2013.
La AGN dice que auditara igual la obra del Riachuelo - 25.01.2013.
La Corte Suprema, en la encrucijada - 30,04.2013.
La cuenca Matanza-Riachuelo, entre los 10 lugares más contaminados del mundo – 05,11.2013.
La deuda ambiental del país - 04.05.2013.
Mudaron a las primeras 60 familias de la villa 21-24 - 23.09.2013.
Nueva autoridad en Ambiente - 0712.2013.
Oficializan la llegada de un ministro de Capitanich en lugar de Mussi en Ambiente – 05.12.2013.
Por falta de presupuesto, cancelan la auditoría de la limpieza del Riachuelo - 24.01.2013.
Proponen construir cascadas en el Riachuelo para oxigenar el agua - 28.11.2013.
Que la discusión sirva para mejorar - 11.07.2013.
Reclamo de fondos para el Riachuelo - 14.05.2013.
Renunció el secretario de Medio Ambiente y será reemplazado por un hombre de Jorge Capitanich – 04.12.2013.
Riachuelo enfermo de gravedad, pero no muerto – 13.02.2013.
Riachuelo: exhortan a la Ciudad y a la Provincia a cumplir con los pagos – 10.04.2013.
Riachuelo reapareció el 70% de los basurales erradicados - 30.10.2013.
Riachuelo más retrocesos que avances - 13.11.2013.
Se reaviva la polémica por el estado del Riachuelo - 11.07.2013.

Síntesis - 26.05.2013.

Un debate en el que no hay acuerdo - 06.11.2013.

Un ministro de Capitanich reemplaza a Mussi en Ambiente - 05.12.2013.

Una vergüenza, pero no una sorpresa - 06.11.2013.

2014

A orillas del Riachuelo - 07.06.2014.

ACUMAR no da cuenta de sus acciones - 05.02.2014.

Ciudadanos sin defensa y funcionarios sin controles - 30.06.2014.

Dejaron la casilla de la villa para empezar a vivir en una casa digna - 05.02.2014.

El pueblo no tiene quien lo defienda - 21.02.2014.

Entre la basura, el hacinamiento y la falta de agua potable - 07.06.2014.

Falta de una acción integral - 07.06.2014.

Juan Carlos Villalonga: el gobierno porteño entendió que la agenda verde es productiva en términos políticos - 08.06.2014.

La falta del ombudsman otra grave violación de derechos - 05.11.2014.

La limpieza del Riachuelo, un llamado de la Justicia a implementar políticas de Estado - 02.11.2014.

Los funcionarios, con menos responsabilidad - 03.07.2014.

Los objetos más insólitos que se sacaron del Riachuelo – 01-08.2014.

Pese al plan de limpieza, el agua del Riachuelo sigue sin oxígeno - 27.05.2014.

Quieren recuperar uno de los lagos en la zona sur porteña - 22.03.2014.

Riachuelo otro año sin progresos en la ardua misión de saneamiento 15.12.2014.

Riachuelo: para el 2015, la Ciudad dice que tendrá contaminación industrial cero – 11.10.2014.

Riachuelo sancionan una ley que avanza en el traslado de mil familias de la villa 21-24 - 28.11.2014.

Síntesis - 12.10.2014.

Sobrevivir en el Riachuelo - 07.06.2014.

Una batalla diaria contra los efectos de la contaminación - 07.06.2014.

Villa 21-24 el cartonero que vive al lado del Riachuelo, pero se niega a ser reubicado - 20.10.2014.

Notas de La Nación donde se mencionan acciones ciudadanas en el área de la CMR (de diciembre de 1995 al 31/12/2014)

Exigen la limpieza del río - 13.08.1997.

Aguas contaminadas, según Greenpeace - 25.11.1998.

Territorios contemporáneos - 18.07.1999.

Protesta de Greenpeace - 29.11.2000.

La solución, peor que el problema - 27.02.2001.

El Riachuelo, un desafío pendiente - 14.11.2002.

Foro para el desarrollo sostenible del Riachuelo - 02.11.2002.

Casos - 20.09.2003.

Contaminación de la Cuenca del río Matanza- Riachuelo – S/F

El Riachuelo está en emergencia ambiental y sanitaria – 04.12.2004.

El Riachuelo, un problema que continúa – 31.10.2003.

Estudian la ampliación de Puerto Madero - 23.03.2003.
Grave denuncia sobre el Riachuelo - 13.12.2003.
Hay en el Riachuelo emergencia ambiental 05.12.2003.
Los riesgos de vivir junto al Riachuelo - 04.12.2003.
Articulaciones que cuidan los recursos - 24.01.2004.
Dejar de contaminar el río, el punto de partida - 22.04.2004.
El Riachuelo, paraíso de negligencia - 01 .09.2004.
Encuentro ecuménico en La Boca - 05.09.2004.
Los vecinos del Sur se movilizan por el medio ambiente - 04.09.2004.
Reclamo por el Riachuelo - 23.06.2004.
Cuenca en emergencia ambiental - 21.06.2005.
Navegar por el Riachuelo - 18.08.2005.
Por el saneamiento del Riachuelo - 09.07.2005.
Riachuelo la polución, multada - 28.09.2005.
Una cloaca a cielo abierto - 10.10.2005.
Una herida que deja escapar pus - 21.06.2005.
Analizan en el Senado el plan para la limpieza del Riachuelo - 30.08.2006.
Como en la ruta, pero frente a Kirchner – 13.12.2006.
Kirchner postergó la firma del proyecto por el Riachuelo – 25.08.2006.
La vida a orillas del Riachuelo – 16.12.2006.
Limpieza por el Riachuelo – S/F
Mendoza, la mujer que inició la causa del saneamiento - 11.09.2006.
Piden más precisiones sobre el proyecto para sanear el Riachuelo – 29.08.2006.
Presentación de ONG - 25.08.2006.
Remontaron a remo el Riachuelo - 29.10.2006.
Riachuelo amplían la demanda ante la Corte – 14.12.2006.
Breves - 03.11.2007.
Presentan amparos contra la Secretaría de Ambiente - 29.06.2007.
Remada de concientización en el Riachuelo – S/F
Riachuelo la ciudad hablará hoy ante la Corte - 04.07.2007.
Riachuelo: piden intervención inmediata de la Corte – 03.07.2007.
Una regata para sanear el Riachuelo – 04.11.2007.
Vienen de lejos y ayudan a la vera del Riachuelo - 19.08.2007.
En el Riachuelo el humo no se fue – 08.05.2008.
Agua del Riachuelo para la Secretaría de Medio Ambiente – 20.05.2009.
Denuncian incumplimientos en el saneamiento del Riachuelo – 23.03.2009.
La gente hace más denuncias por contaminación – S/F
Los trabajos para sanear el Riachuelo aún no tienen fecha - 22.06.2009.
Manuel González. Un cronista de La Boca – S/F.
Otro aporte a la sustentabilidad - 18.06.2009.
Piden a la Justicia proteger un predio en Lomas de Zamora – 16.09.2009.
Reclamo por la limpieza del Riachuelo – 24.04.2009.
Reman por la recuperación del Riachuelo – S/F.
Riachuelo: plazos incumplidos - 24.03.2009.
Un problema que no es incoloro, inodoro ni insípido – 25.10.2009.
Breves - 09.09.2010.
Breves - 19.08.2010.
Caricaturas para reclamar por el Riachuelo – 30.05.2010.
El agua contaminada causa más muertos que la guerra – 22.03.2010.

El Riachuelo, eterno demorado - 27.07.2010.
El Riachuelo, pintado de verde – 22.03.2010.
Instalan tres bustos del Triunvirato de la contaminación – S/F.
Piden informes a Aníbal Fernández – 15.09.2010.
Recicladores porteños sin ley – S/F, 2010.
¿Qué pasa Riachuelo? una web para monitorear el saneamiento - 02.12.2011.
Bloqueo a la refinería de Shell - 07.07.2011.
¿Cómo encarar las problemáticas sociales de la mano de la tecnología? – S/F
Reabren una causa por el Riachuelo - 15.05.2011.
Síntesis - 07.12.2011.
Síntesis - 20.11.2011.
Una remada por las aguas del Riachuelo – 27.11.2011.
A puro remo, desde Puerto Madero hasta el Riachuelo – 02.12.2012.
Aguas desiguales - 06.10.2012.
Corrupción con créditos – 04.12.2012.
Eligen a los ganadores del Premio Comunidad - 20.09.2012.
Greenpeace duda de que el Riachuelo sea saneado antes de 2016.
La causa del Riachuelo, a dos juzgados 20.12.2012.
Medio ambiente el futuro deseado - 23.04.2012.
Voces disidentes por la isla Demarchi - 05.08.2012.
La causa por los daños, a la ODH – 30.10.2013.
Los vecinos son los principales perjudicados - 24.01.2013.
Octava remada por el Riachuelo - 10.11.2013.
Para Greenpeace el Riachuelo no está menos contaminado – 03.02.2013.
Síntesis – 09.11.2013.
Valioso informe ambiental - 24.04.2013.
El Gobierno mantiene acéfala la Defensoría del Pueblo – 18.04.2014.
Reclamos ambientales y pedidos de información por el Riachuelo - 19.08.2014.
Riachuelo reclaman endurecer el límite de vertidos industriales - 09.07.2014.
Síntesis - 16.11.2014.

Títulos de las notas recolectadas del archivo digital de El Clarín (desde agosto de 1997 hasta el 31/12/2014). Obtenidas de <http://www.clarin.com/ediciones-antteriores.html> (consultado entre el 01/01/2015 y el 15/01/2015)

1997

María Julia El Riachuelo mejorará antes de 1999
Más contaminación en el Riachuelo
Un préstamo del BID para el Riachuelo

1998

Acción de ecologistas en el paisaje típico de la Boca
De río pampeano a sumidero industrial
Inundaciones denuncian la inoperancia de María Julia
La contaminación en el Riachuelo
Limpieza pendiente del Riachuelo
No consiguen controlar la contaminación del Riachuelo

Plata del BID para María Julia
Polémica por un proyecto para limpiar el Río de la Plata
Sigue la limpieza del Riachuelo

1999

Buscan sanear la zona del Riachuelo
Demorada limpieza del Riachuelo
Historia sin fin
Junto a las embarcaciones, siguen flotando montones de desperdicios
La historia de una gran cloaca a cielo abierto
Nueva promesa el Riachuelo estará limpio para el 2003
Ordenan retirar los barcos hundidos o abandonados en el Riachuelo
Postergada limpieza del Riachuelo
Quieren apagar el fuego del sur con fondos para limpiar el Riachuelo
Riachuelo-Radiografía de un río que cada vez está peor

2000

Aún no se sabe el origen del mal olor en la ciudad
Buenos Aires los barrios del sur siguen relegados
Culpan al Riachuelo ya las industrias
Daño ecológico por contaminación
El libro blanco de María Julia, bajo la lupa de la Alianza
La asignatura que aún está pendiente
La utopía símbolo
María Julia y el mal olor del Riachuelo
Postergada limpieza del Riachuelo
Tener en cuenta el impacto ambiental
Un primer paso para limpiar el Río de la Plata y el Riachuelo

2001

Aquella promesa de los mil días para sanearlo
Buenos Aires ya tiene su primer mapa de olores
Comenzó un operativo para sacar barcos hundidos en el Riachuelo
Contaminación en la Capital Federal
El Riachuelo ya está más limpio
La contaminación que no se soluciona
Las fuentes de contaminación

2002

Desatención de los temas ambientales
La contaminación del Riachuelo
Los números de la cuenca
Pasan los años y las promesas, pero el Riachuelo sigue en el abandono

2003

¿Quién limpia el Riachuelo?
¿A qué huele Buenos Aires?
Caram promete sanear el Riachuelo
Clarín.com - Los mil días que nunca terminan
Contaminación en el Riachuelo
Debaten los contratos para la recolección de residuos
El polo, el Riachuelo y el cinturón
La contaminación en el Riachuelo y la desidia
Más allá del paisaje
Por qué no sacan los barcos abandonados del Riachuelo
Una contaminación que viene desde hace 150 años
Voces de la Ciudad

2004

Detectan en zonas del Sur más de 70 sustancias contaminantes
La Ciudad Parque Indoamericano un gran basural a cielo abierto en Capital
La Ciudad Recomiendan desactivar los basurales a cielo abierto
El mal manejo de los desechos afecta a casi todas las ciudades
La Boca se atrevió siempre a ponerle arte a la pobreza
Proyectos

2005

Según un estudio, las plantas submarinas jugarían un rol clave en el saneamiento del riachuelo.
Una travesía de campaña Murphy surcó el Riachuelo

2006

Clarín.com Del editor al lector
Dura crítica del Gobierno a empresas del Riachuelo
El Congreso aprobó la creación del ente para sanear el Riachuelo
El destino del gasto público br Demoran inversiones en salud, medio ambiente y escuelas
El Gobierno lamentó la decisión y ahora todos miran a Picolotti
El nuevo ente podrá clausurar
El plan de saneamiento del Riachuelo arrancara por los barrios afectados
El plan para sanear el Riachuelo demandana al menos 10 años
El Riachuelo, un tema de atención social en la mira legislativa
El Senado escuchó el plan del Gobierno
El Senado sancionó la creación del ente para sanear el Riachuelo
Emplazan a 15 empresas por contaminar el Riachuelo
En voz baja
Fallo de la Corte sobre el Riachuelo
Firmaron el proyecto de ley para sanear el Riachuelo
Frente a la Corte, seis empresas niegan contaminar el Riachuelo
Kirchner designó en Medio Ambiente a la ambientalista Picolotti
La Corte analiza una denuncia por el Riachuelo
La Corte ante el deterioro ambiental

La Coite exige que presenten un plan para limpiar el Riachuelo
La Corte llamara a una audiencia por el Riachuelo
La Corte ordenó hacer dos audiencias públicas
La Corte también obliga a las empresas a tener un seguro
La Justicia ante la cuestión social
La reina, por el Riachuelo
La vida en el Riachuelo Nos estamos muriendo de a poco
Las aguas bajan turbias
Los mil días de María Julia
Los Picolotti, la familia que saltó de las asambleas hasta el poder
Macri dice que en cuatro años se limpia el Riachuelo
Macri navegó el Riachuelo y lo comparó con 4 mil papeleras
Mudaran a 286 familias del cuestionado Polo Petroquímico
Obligado, el Gobierno ya piensa en el Riachuelo
Ocho empresas se niegan a mudarse del Polo Petroquímico
Picolotti: daremos atención médica directa a los afectados
Picolotti: lo que corresponde es acatar el fallo de La Haya
Picolotti con poder para multar a empresas que contaminen
Piden un organismo autónomo para recuperar el Riachuelo
Plan para sanear al Riachuelo
Políticas para el medio ambiente
Presentan hoy el proyecto de emergencia ambiental en la cuenca del Riachuelo
Ratifican que 10 empresas dejaran el Polo Petroquímico
Riachuelo: compromiso empresario
Riachuelo: debate demorado
Riachuelo: deberán hacer cloacas para casi 2 millones de personas
Riachuelo: dicen que hubo un llamado para no votar la Ley
Riachuelo: hoy es la primera audiencia pública en la Corte
Riachuelo: la Corte quiere ser el motor de los cambios
Riachuelo: la Corte recibe hoy el plan de saneamiento
Riachuelo: la Corte tratan hoy la causa por contaminación
Riachuelo: la oposición lleva su plan
Riachuelo: nueva audiencia pública
Riachuelo: pasado mañana presentan el plan oficial
Riachuelo: polémica con Macri
Riachuelo: sin el kirchnerismo, votaron la emergencia ambiental
Sacaran 11 embarcaciones abandonadas en el Riachuelo
Sanear el Riachuelo, una danza de los tres poderes
Shell niega que contamine
Siguen rellenando el Riachuelo para ampliar la feria de La Salada
Superhéroe para limpiar el Riachuelo
Un centro de monitoreo en La Boca
Un foco insalubre que separa la Ciudad y afecta a casi 5 millones
Un proyecto de audiencia pública
Un proyecto para frenar la contaminación en la cuenca del Riachuelo
Una oportunidad estratégica

2007

Acuerdan no aumentar el ABL en las zonas cercanas a la cuenca del Riachuelo
Acuerdo con frigoríficos
Advierten que el Río de la Plata está cada vez más contaminado
Arrancó el operativo de limpieza en las márgenes del Riachuelo
Buscan sumar propuestas al plan para limpiar el Riachuelo
Clausura en una planta de alimentos
Clausuran cinco empresas por contaminar el Riachuelo
Clausuran una petrolera por la contaminación del Riachuelo
Consenso para el uso de los ríos
Cuestionan en Córdoba el uso de fondos enviados por Picolotti
Desde Gualeguaychú, los assembleístas la defienden
El ente del Riachuelo, un organismo que no comenzó a funcionar
El fiscal vuelve a cargar contra Picolotti y le apunta a Juez
El Gobierno levantó la clausura a la refinería Shell de Dock Sud
El nuevo perfil de la Corte ecología, derechos humanos y temas sociales
El Riachuelo, aún sin saneamiento
El voluntarismo no alcanza
Empiezan a sacar los basurales de las márgenes del Riachuelo
En el plan para el Riachuelo también habría gastos dudosos
En medio de la puja con Shell, el Gobierno le clausuró la refinería
Entre críticas, Macri volvió a navegar por el Riachuelo
Entre el agua y la basura, ¿cómo es la vida de un buzo bajo las aguas del Riachuelo?
Gases y balas de goma en un fallido desalojo de un predio
Gente en la ciudad
Hoy, el Gobierno ordenaría clausurar la refinería de Shell
Inician una investigación penal contra Picolotti por malversación de fondos
La Auditoría aclaró que no avalé nuevas contrataciones de Picolotti
La Corte dice que nunca exigió tomar personal
La Corte hará tres nuevas audiencias por el Riachuelo
La Corte hizo severos reclamos al plan de Picolotti por el Riachuelo
Lajueza Servini empezó a investigar los manejos en la gestión de Picolotti
Las obras del Arroyo del Rey
Limpieza del Riachuelo la Corte Suprema pedirá precisiones a Picolotti
Los extraños manejos en la Secretaría de Medio Ambiente
Nadie impide que en La Salada sigan rellorando el Riachuelo
Nueva audiencia de la Corte por el Riachuelo
Nuevo sistema de trabajo en la Corte
Otra audiencia por el Riachuelo, entre acusaciones cruzadas
Para Picolotti, todo es claro como el agua
Picolotti llevó su informe a la Rosada y hoy seguirá dando explicaciones
Reflotan un barco en el Riachuelo
Riachuelo: ante la Corte, nadie admitió culpas por contaminar
Riachuelo: convocan a otra audiencia
Riachuelo: informan cómo va la limpieza
Riachuelo: la Corte llamó a otra audiencia
Riachuelo: la Corte postergó una decisión sobre el plan oficial
Riachuelo: la Corte quiere saber si sirve el plan de saneamiento
Riachuelo: las empresas niegan contaminar y le pegan al Estado
Riachuelo: no convenció a la Corte el informe sobre el plan oficial

Riachuelo: Picolotti no convenció a la Corte en su presentación
Riachuelo: sacarán más barcos
Riachuelo: suman diez las clausuras por contaminación
Ríos podridos y funcionarios observadores
Ser inflexibles con la contaminación
Tendrán que sacar 86 barcos hundidos
Tres cuencas muy relacionadas
Ya llegan las boletas de ABL con subas del 25% al 200%

2008

Al final, la Presidenta echó a la secretaria de Ambiente
Amplían la denuncia contra Picolotti por un desvío de plata a Córdoba
Cerraron el estacionamiento ilegal que había en La Salada
Cristina acusó a Macri de no cumplir sus promesas sobre el Riachuelo
El pasado y su aislamiento político definieron el destino de Picolotti
Gente en la ciudad
La Corte ordenó apurar la limpieza del Riachuelo y estableció multas
La Corte Suprema y el Riachuelo
La Justicia apura el saneamiento del Matanza-Riachuelo
Otro relleno ilegal del Riachuelo para un estacionamiento en La Salada
Riachuelo: desde China, Macri criticó la marcha del plan de saneamiento
Riachuelo: elogios de la Ciudad al fallo, y silencio en Nación
Riachuelo: Picolotti pidió más tiempo y la Corte no se lo dio
Riachuelo: prometen sacar este año todos los barcos abandonados
Signo de déficit en política ambiental
Un fondo de \$ 6.163 millones para grandes obras de AySA
Una funcionaria que creció con la pelea de Botnia y se hundió con el Riachuelo
Una sentencia ejemplar sobre el Riachuelo

2009

A 9 meses del fallo de la Corte, dicen que no limpian el Riachuelo
Carencias de la política ambiental
Demoras en obras en el Riachuelo
El Banco Mundial aprobó créditos, pero criticó la política económica
El enorme plan de saneamiento no avanza
Gente en la ciudad
Interés del gobierno chino por la limpieza del Riachuelo
La carencia de una política ambiental
La contaminación del Riachuelo
La mortalidad infantil baja en la Ciudad pero crece en la zona sur
La persistencia de la contaminación
La viga en el ojo propio
Los 5 problemas ambientales que jaquean a la Argentina
Ordenan custodiar con la fuerza pública las obras en las márgenes del
Riachuelo
Pese a las sanciones, continúa parada la limpieza del Riachuelo
Piden que se investigue si AySA está contaminando
Préstamo de USS 2.000 millones del Banco Mundial

Riachuelo: 237 causas por contaminación, sin castigo
Riachuelo: apartan a un fiscal acusado de pedir coimas
Riachuelo: el Banco Mundial da un crédito de US\$ 1.600 millones
Riachuelo: intiman a 51 industrias a dejar de contaminar
Riachuelo: lanzan un cronograma de obras
Riachuelo: multan al secretario de Ambiente ya un intendente
Riachuelo: suspenden las multas
Un crédito insuficiente para limpiar el Riachuelo
Un robot recorre los caños para detectar contaminación

2010

“Ria...chuelo”, una muestra de humor para generar conciencia
Algo huele mal en el Riachuelo
Cristina echó al secretario de Medio Ambiente lo reemplaza el intendente de Berazategui
Cuando María Julia prometió limpiar el Riachuelo
Deben desocupar terrenos en las orillas del Riachuelo
Echaron al secretario de Ambiente y lo reemplazará un intendente K
El sueño de un Riachuelo sustentable
Incumplimiento en el Riachuelo
Limpieza del Riachuelo multan a un funcionario
Multas de la Corte por el Riachuelo
Mussi juró con promesas por el Riachuelo
Mussi reconoció que Alicia Kirchner y De Vido impulsaron su nombramiento
Perfil de la villa 21
Plantas de tratamiento
Premian por una investigación a una periodista de Clarín
Riachuelo: intiman a desalojar a 1200 familias y hay polémica
Riachuelo: ordenan desalojar empresas
Riachuelo, salud, educación lo que no entra en el enorme gasto público
Un camino que ordenó la Corte
Una extensa historia de promesas incumplidas

2011

“Los vecinos no son informados”
Advierten a Mussi sobre el Riachuelo “Si sigue el modelo de María Julia, fracasará”
Audiencia pública por el Riachuelo
Aún quedan 10 mil industrias sin controlar en el Riachuelo
Bajo Flores: al final será mañana el desalojo ordenado por la Corte
Bajo Flores: el juez volvió a ordenar el desalojo y también advirtió a Macri
Bajo Flores: el martes se haría el desalojo que ordenó la Corte
Bajo Flores: la Corte intimó a Ciudad y Nación para que desalojen edificios tomados
Bajo Flores: la Federal ya no vigila las viviendas tomadas
Bajo Flores: los ocupantes amenazan con hacer una huelga de hambre
Bajo Flores: quemaron cinco casas durante el desalojo voluntario de viviendas
Buscan adecuar el puerto de Dock Sud por orden de la Corte

Cinco años para ver resultados
Cinco millones sin oxígeno
Con 650 gendarmes desalojan a tres familias en Villa Fiorito
Costó \$ 8 millones arreglar viviendas en el Bajo Flores
Cristina reapareció y le pidió a Macri que invierta para sanear el Riachuelo
Cuenca Matanza-Riachuelo desalojan un asentamiento cercano al puente La Noria
Cuenta regresiva para las villas de la cuenca del Riachuelo
Deficiencias en la política ambiental
Demoran el desalojo del complejo de viviendas tomado en Villa Soldati
Desalojarán La Saladita, una feria ilegal con 12 mil puestos
Desalojaron en dos horas las viviendas del Bajo Flores
Desatinada política ambiental
Dura advertencia del juez para que se cumpla el desalojo
El antecedente de una toma que duró 16 días
El fallo de la Corte sobre el Riachuelo
El Gobierno porteño y la Nación se cruzaron por las tomas de nuevos predios
El Riachuelo y un juez que hace olas
En la Ciudad son 14 villas y tienen 150.000 habitantes
Expediente Político » Parque Avellaneda dos dramas en uno- Expediente Político.com.ar
Hipótesis el Riachuelo podría ser el Sena criollo
Intentarán hoy el desalojo de viviendas en Bajo Flores
La Ciudad acusó a la Nación de hacer desalojos selectivos
La contaminación del Riachuelo
La Corte realiza hoy una audiencia pública por el saneamiento del Riachuelo
La Corte recibe a Nación y Ciudad en medio del conflicto en el Bajo Flores
La gente de El Pueblito quiere irse, pero teme terminar en un lugar peor
La Justicia volvió a ratificar el pedido de desalojo del predio de Soldati
La limpieza del Riachuelo entre audiencias y promesas incumplidas
La Matanza denuncian un predio contaminado pero sus dueños lo niegan
La toma en el Bajo Flores cumple 15 días
Las empresas, frente a la limpieza del Riachuelo
Lomas: la Justicia frenó la obra de Covelía en una laguna
Mientras sigue ocupado el predio de Soldati, Macri volvió a pedirle a la Presidenta que cumpla la orden del juez
Millones que no llegaron
Mortalidad infantil registran la brecha más baja entre Norte y Sur
Mudan un asentamiento que está junto al Riachuelo
Mussi la limpieza de la cuenca empezaría dentro de cinco años
Negocian para desalojar en el Bajo Flores
Ocho años más para el Riachuelo
Ordenan desalojar el predio del Parque Avellaneda
Ordenan reubicar a 2.000 familias que viven al borde del Riachuelo
Otro paso para hacer una Reserva en terrenos que compró Covelía
Parque Avellaneda ordenan desalojar viviendas tomadas
Quisieron ocupar otro predio y el macrismo dice que las tomas son organizadas
Ratifican que es legal la orden judicial de desalojo
Reclamo de empresas de Dock Sud
Relato desde el interior del complejo "Ya no aguantamos mas"

Reubicaran las viviendas costeras
Revista Viva. Mugre cero. Una esperanza para el Riachuelo
Riachuelo: 10 mil personas viven en peligro constante
Riachuelo: la contaminación sigue
Riachuelo: violó una clausura y fue detenido
Sacaron un carguero y ya no quedan barcos abandonados en el Riachuelo
Saneamiento del Riachuelo No logran que las industrias dejen de contaminar la cuenca
Seguridad, pymes, educación y Riachuelo, las deudas de 2010
Sin avances en la toma del Bajo Flores
Sin saneamiento en el Riachuelo
También se tratara en Diputados
Tomas que impulsan otras
Tras los pocos avances, la Corte hará otra audiencia por el Riachuelo
Un día entre el temor a un desalojo violento y fuertes pedidos de ayuda
Un lento camino para hacer justicia
Una toma que duró 3 meses y acentuó diferencias políticas
Una toma que puso en peligro el plan de reubicación de los vecinos
Volver a unir lo que el Riachuelo separa

2012

Aseguran que con el plan actual el agua seguirá contaminada
Causa Riachuelo la Corte apartó al juez que había puesto para controlar el saneamiento
El estigma del Riachuelo, contaminación y corrupción
El juez de la causa Riachuelo, en la mira por sospechas de corrupción
El punto débil apenas 50 de las 1.403 industrias se reconvirtieron
El secretario de Ambiente le puso fecha al saneamiento del Riachuelo 9 de julio de 2016
La Corte llamó a otra audiencia por el avance del saneamiento
La Corte pide informes del saneamiento del Riachuelo
La Corte pide informes por el saneamiento del Riachuelo
Le exigen a Provincia y Ciudad que financien el saneamiento
Le ponen fecha a la limpieza del Riachuelo
Lorenzetti el Estado no debe perseguir al que piensa diferente
Ocho horas de corte en La Noria por un conflicto en La Salada
Por orden de un juez, reubicaron unos 10 mil puestos en La Salada
Riachuelo: ante la Corte, Mussi le apuntó a Ciudad y Provincia
Riachuelo: cruce por contratos
Riachuelo: designaron al juez que investigará a Armella
Riachuelo: dicen que por los vertidos seguirá contaminado
Riachuelo: investigan si un juez favoreció a empresas familiares
Riachuelo: la Corte evalúa los avances en el saneamiento
Riachuelo: la Corte le pide explicaciones al juez de la causa
Riachuelo: optimismo ingenuo

2013

Hay peces en el Riachuelo
Debería darnos vergüenza estar en este estudio
El Gobierno dice que el saneamiento está al 50% y acusa a Macri
El Gobierno dice que limpió el 50% del Riachuelo
En el Riachuelo no hay vida porque falta oxígeno en el agua
La cuenca Matanza-Riachuelo, entre los 10 lugares más contaminados del mundo
La historia del saneamiento suma promesas incumplidas
La Justicia frena obras de dragado en el Riachuelo
Lorenzetti: el rol de la Corte es el de ser un estabilizador institucional
Mussi también vio peces en el Riachuelo
Otras cifras sobre el Riachuelo
Otro cambio se fue Mussi de la secretaria de medio ambiente
Polémica por el Riachuelo dicen que hay madrecitas, mojarras y sabalitos
Problemas de presupuesto
Riachuelo: mudan a las primeras familias de la villa 21-24
Riachuelo: reactivan la causa e investigan irregularidades
Riachuelo: un legislador K dijo que hay peces, y salieron a cruzarlo
Riachuelo: uno de los 10 lugares más contaminados del mundo
Se puede seguir tirando al río líquidos que contaminan
Secretos de los pescadores del río porteño donde sí hay peces
Un candidato de La Cámpora ve peces en el Riachuelo
Un juez, apartado por la Corte
Una resolución permite tirar líquidos tóxicos en el Riachuelo

2014

Caminito, entre los 10 lugares más fotografiados del mundo
El Riachuelo también es un cementerio de autos ya sacaron 50
Gatopardismo en la limpieza del Riachuelo
Lanús refuerzan la vigilancia en un predio por temor a una toma
Los cinco problemas ambientales que más preocupan a los argentinos
Penurias del medio ambiente despojado
Roberto Gargarella: el anhelado diálogo entre los tres poderes
Suman 60 policías para vigilar la ribera que bordea el Riachuelo en el Conurbano
Testimonios desde la contaminación

Títulos de las notas recolectadas de El Clarín donde se mencionan acciones ciudadanas en el área de la CMR (de agosto de 1997 al 31/12/2014)

1998

Arte y política para recuperar el Riachuelo
Greenpeace cerr  su gira ecologista
Los vecinos que se sienten relegados en su ciudad

1999

Greenpeace protestó otra vez por la contaminación del Riachuelo

2000

Greenpeace manifestó en el Riachuelo contra el uso de tóxicos

2002

Los vecinos quieren unir La Boca con Puerto Madero

2003

En el Riachuelo hay mucho más plomo que los niveles permitidos
Piden investigar si el Riachuelo daña la salud de los vecinos

2006

Crítico estado del medio ambiente
Denuncian que en dos años no se hizo nada por limpiar el Riachuelo
El Riachuelo se instaló en Diputados

2007

120 ONG se unen a favor de los tres ríos más contaminados
A remo por aguas contaminadas
Ambientalistas reclaman más medidas de fondo
Una denuncia vecinal que llegó a la Corte Suprema

2008

Fin de semana con remeros, una fiesta italiana y carreras
Piden multar la demora en sanear el Riachuelo

2009

A favor del Riachuelo

2010

A remo para recuperar el Riachuelo
Plantas de tratamiento

2011

Por las venas del Riachuelo un recorrido por la pobreza y la desidia
Remaron para recuperar el Riachuelo

2012

Aseguran que con el plan actual el agua seguirá contaminada
Denle una oportunidad al Riachuelo

El Riachuelo, sumergido en el deterioro
Greenpeace escrachó a una curtiembre a la que acusa de contaminar el
Riachuelo
La limpieza del Riachuelo hay avances pero todavía no frenan la contaminación
Laguna de Roche, Reserva Natural en el Conurbano
Una agenda ambiental para la Presidenta

2013

Riachuelo dicen que siempre hubo peces, pero no frente a la Ciudad
Riachuelo dicen que sigue tan contaminado como en 2008

ANEXO III. Primer fichado de información periodística. Muestra aleatoria de notas periodísticas de problemas socio-ambientales

Cuadro de temas ecológicos asociados a la fuentes de agua dulce en Argentina que constituyen focos de conflicto político

Tópico		Textos periodísticos
I	Contaminación en la cuenca Matanza-Riachuelo	<p>1- Denuncia en Lomas suba de napas y contaminación- clarín.com 31-08 2005</p> <p>2- Investigar si el Riachuelo daña salud de los vecinos- Gabriel Giubellino- Clarín.com- 10/04/03</p> <p>3- Guerra del agua en Ezeiza por miedo a contaminación- Diario Clarín- 31/03/05</p> <p>4- Agua contaminada en Ezeiza- www.lanacion.com.ar 29/03/05</p> <p>5- Focos de contaminación- www.lanacion.com.ar (28/04/2004)</p> <p>6- Contaminación de Riachuelo... polémica- Comenta noticias- 28/11/07</p> <p>7- Corte pondrá plazos para saneamiento Riachuelo- www.infobae.com /notas- 4/06/08</p> <p>8- Riachuelo mata en silencio- Clarín.com- (buscar fecha)</p> <p>9- Riachuelo cada vez más contaminado- Eduardo Videla- Diario Página 12- 4/05/06</p> <p>10- Alta suciedad (Riachuelo)- Leonardo Torresi- Clarín.com- 5/12/2004</p> <p>11- Operativo limpieza márgenes de Riachuelo- Silvia Gómez- www.servicios.clarin.com- 30/06/07</p> <p>12- Corte exigirá al Gobierno que limpie el Riachuelo- www.perfil.com- 5/06/08</p> <p>13- Riachuelo: La Corte quiere ser motor de cambios- Silvana Boschi- www.servicios.clarin.com- 24/06/06</p> <p>14- Plan para sanear Riachuelo, demandaría 10 años- Atilio Bleta- www.servicios.clarin.com- 25/08/2006</p> <p>15- Congreso aprobó ente para sanear Riachuelo- Armando Vidal- www.servicios.clarin.com/notas- 16/11/2006</p> <p>16- Las promesas oficiales nunca se concretaron (polución pluvial)- Laura Rocha- www.lanacion.com.ar- 4/06/2008</p> <p>17- Riachuelo: la Corte quiere saber si sirve plan de saneamiento- Guillermo Kellmer- www.servicios.clarin.com- 24/02/2007</p> <p>18- Plan Riachuelo habría gastos dudosos- Claudio Savoia- www.servicios.clarin.com- 9/07/2007</p> <p>19- Mal ambiente de Riachuelo- Alejandro González Escudero- www.lanacion.com.ar/herramientas- 26/12/2007</p> <p>20- Riachuelo emergencia ambiental- Laura Rocha- Diario La Nación- 5/12/03</p> <p>21- Contaminación. El gobierno asegura trabaja para limpiar Riachuelo- s/d- terra.com.ar- 4/05/06</p> <p>22- Causa Riachuelo. Fallo Histórico: La Corte puso plazos concretos para acciones....- s/d- www.farn.org.ar- 8/07/08</p> <p>23- Riachuelo: ¿consenso en política ambiental?- s/d- Diario Clarín- 20/08/06</p>
II	Contaminación en las Termas de Río Hondo	<p>1- Alarma por contaminación de aguas en Termas Río Hondo- Leonel Rodríguez- Diaro La Nación- 10/11/05</p> <p>2- Contaminación dique Termas de Río Hondo por explotación minera en Andalgalá (buscar fecha)</p> <p>3- Termas Río Hondo...por contaminación ambientalistas cortan rutas entre Santiago y Tucumán- www.elmunicipal.com.ar- 21/02/07</p> <p>4- Ambientalistas Termenses volvieron a protestar por contaminación- Diario La Gaceta?- 7/05/07 (información general).</p> <p>5- En Termas Río Hondo podrían colapsar por contaminación de Minera La Alumbra- (Fuente: D. Calchaquí/L. Noticias- www.eldiariodecatamarca.com.ar - 28/04/08</p>
III	Sequía en el Chaco	<p>1- Chaco: efectos de la sequía se agravan por falta de infraestructura- (buscar autor)- 20/07/08</p> <p>2- Desnutrición en Chaco-s/d- www.clarin.com- 12/11/07</p> <p>3- La Corte ordenó auxiliar con agua y alimentos a aborígenes de chaco- s/d-</p>

		<p>www.argentour.com</p> <p>4-El Chaco jaqueado por inundaciones y sequía- José Derewicki- Diario La Nación- 19/05/08</p> <p>5-Distribuirán agua en ferrocarril para paliar sequía en sudoeste (caso chaqueño)- s/d- 19/05/08</p> <p>6-Crisis de agua por sequía e inundaciones. Reunión con intendentes Chaco- s/d- www.Chaco.gov.ar</p> <p>7-Memoria descriptiva... Repotenciación de Acueducto Barranqueras... Villa Angela (caso chaqueño)- UDARSA CHACO, M.I.O.S.P. y M.A., SAMEEP, A.P.A- s/d</p> <p>8-Duro racionamiento de agua en Chaco- Sergio Schneider- Clarín.com- 22/07/2008</p> <p>9-En medio de sequía roban agua comunitaria en Chaco- Sergio Schneider- Clarín.com- 29/07/2008</p> <p>10- El agua no falta: está mal distribuida. Crece acceso a potabilización- lanacion.com- 26/08/2008</p> <p>11- (Chaco)Vivir sin agua drama que afecta a medio millón de personas- Fernando Soriano- Clarín.com- 31/08/2008</p> <p>12- Falta de agua empieza a afectar salud de la gente- Fernando Soriano- Clarín.com- 1/09/2008</p> <p>13- La peor sequía en medio siglo suma tensión a pulseada con el campo- Patricio Downes- Clarín.com- 19/08/2008</p> <p>14- Sequía en Chaco- - www.lanacion.com.ar- 9/11/08</p> <p>15- Intendente de Machagay (Chaco) junto a Pablo Meza (presidente Casa del Chaco en prov. de Bs. As.)- www.agencianova.com/nota- s/d</p> <p>16 - Conciencia ambiental desde las escuelas- www.chacoonline.com.ar/nota</p> <p>17- Chaco expondrá Estrategia de Desarrollo Territorial Provincial- www.chacodiapordia.com- Noviembre de 2008, Año III Edición N°1522</p> <p>18- Proyecto declaración: Declarar interés legislativo Día Mundial Medio Ambiente del 5 de junio/ Día Mundial Lucha contra Desertificación y Sequía, 17 de junio- Iniciativa: Dr. Octavio Valdés- s/d</p>
IV	Contaminación en el Río Reconquista	<p>1- Informe Universidades, Defensoría del Pueblo y ONG- Clarín.com (buscar fecha)</p> <p>2- Reconquista, la peor situación del Riachuelo- Daniel Gutman- www.clarin.com/diario 10/04/07</p> <p>3- Contaminación Río Reconquista- www.lanacion.com.ar- 22/05/04</p> <p>4- Grave contaminación de Río Reconquista- Pablo Tomino- www.lanacion.com.ar- 27/07/06</p> <p>5- Río reconquista, basural acuático- Colectivo Medio Ambiente (Investigación: Juan Ignacio Suarez)-argentina.indymedia.org- 24/07/2007</p> <p>6- Mancha del Tigre- Marcela Valente- www.eco2site.com/informes- mayo 2006</p> <p>7- Reunión Comité Río Reconquista- www.elcomercioonline.com 8/05/08</p> <p>8- Intentan declarar emergencia sanitaria y ambiental en río Reconquista- diariolonuestro.3rgroup.org/notas- 10/12/2007</p> <p>9- Aguas bajan turbias hasta Delta- Pedro Lipcovich- www.pagina12.com.ar- 5/03/2008</p> <p>10-Industrias sobre la Cuenca Río Reconquista- s/d- www.pagina12.com.ar- 10/04/07</p> <p>11-Diagnóstico sobre Río Reconquista: metales pesados no se pueden percibir y son peligrosos- Diego Peralta Murias- www.servicios.clarin.com- 1/11/06</p> <p>12-Contaminación de Río reconquista- s/d- idM (Informe digital Metropolitano)- octubre de 2006</p> <p>13-Informe Río reconquista: Posee peor situación sanitaria de área metropolitana- s/d- www.servicios.clarin.com- 9/04/07</p> <p>14-Obras públicas: La Cuenca atraviesa 18 partidos...- s/d- clarín.com- 6/04/05</p> <p>15- Informe denuncia contaminación de Reconquista- s/d- Perfil.com- 9/04/07</p>
V	Privatización de los servicios de	<p>1- Agua imán de inversión- www.lanacion.com.ar 22/03/08</p> <p>2- Marcha en Córdoba contra aumento tarifa agua- Gustavo Molina-</p>

	<p>agua potable y posterior re-estatización</p>	<p>www.clarin.com- 24/02/06</p> <p>3- Gestión del agua: no lucro, sí participación ciudadana- Alejandra Martínez- www.ecoport.net 1/06/07</p> <p>148- Información Partido Lomas de Zamora- www.lomasdezamora.gov.ar- (s/d)</p> <p>4- Cuántos nitratos en agua podemos tolerar- Antonio Elio Brailovsky-s/d</p> <p>5- Napas: Casa tomada (barriadas de Lomas de Zamora a Plaza de mayo)- Dr. Osvaldo Hector Bassano, http://www.adduc.org.ar/servicios1108.pdf Presidente de ADDUC- 18/11/2003</p> <p>6- Movilización a Plaza de Mayo- Dr. Osvaldo Hector Bassano www.adduc.org.ar 23/11/2003</p> <p>7- Denuncia contra Aguas Argentinas- Dr. Osvaldo Hector Bassano, www.adduc.org.ar 28/05/05</p> <p>8- Vecinos hacen una presentación a justicia contra Aguas Argentinas- Elena Peralta- www.clarin.com/diario- 31/08/05</p> <p>9- Problemas con los servicios; preocupación de vecinos....- Diego Etcheverry- www.clarin.com/diario- 28/01/06</p> <p>10- Estudios de Defensoría del Pueblo de la Nación- Nora Sánchez- www.clarin.com/diario- 3/03/2006</p> <p>11- Servicio de agua vuelve a ser estatal- Diario Clarín- 22/03/06</p> <p>12- Crean una empresa estatal para servicio de agua- Antonio Rossi- www.clarin.com- (buscar fecha)</p> <p>13- Reestatizó el gobierno el servicio de aguas- La Nación- 22/03/06;</p> <p>14- Kirchner rescindió contratos a Aguas Argentinas- Josefina Giglio- Diario La Nación -(buscar fecha)</p> <p>15-El agua que bebemos- Federico Kopta (Foro Ambiental Córdoba)- www.sosperiodista.com.ar</p> <p>16- Opción reestatizar empresas privadas crece en provincias-corresponsales en Santa fe, Tucumán, Paraná, Mendoza y Catamarca- 23/05/05- Clarín.com</p> <p>17- Estado avanza reestatizar servicio agua y cloacas- s/d- 5/12/06- Misiones Online</p> <p>18- Rosario calidad agua afectada....www.rosarionet.com/locales/notas.vsp</p> <p>19- Se licitarán acueductos en Santa Fe- José E. Bordón- www.lanacion.com.ar- s/d</p> <p>20- Los uruguayos también votan el futuro de la privatización del agua- Claudio Aliscioni- www.clarin.com- 24/10/04</p>
VI	<p>Acuífero Guaraní</p>	<p>1- Proyecto sistema acuífero guaraní- Dr. Jorge N. Santa Cruz (INA)- Diario el Bolson web- s/d</p> <p>2- Un bien estratégico: no hay legislación...- Diario Clarín- 25/09/05</p> <p>3- ¿Vienen por acuífero guaraní?- Misiones Online- 13/06/08</p> <p>4- Últimas noticias sobre el acuífero guaraní 2005, 2006, 2007 y 2008- www.gl.fcen.uba.ar/investigación/grupos/hidrogeología/hidrogeología/Guaraní?</p> <p>5- Presentaron un proyecto de protección del acuífero guaraní- s/d- http://infobae.com/contenidos- 9/07/06</p> <p>6- Países avanzan en la gestión ambiental del Acuífero Guaraní- s/d- Infobae.com- 7/06/06</p> <p>7- Preservarán de la contaminación el inmenso acuífero guaraní- Nelson Fernández- www.lanacion.com.ar- 27/05/03</p> <p>8- Agua, el tesoro líquido de Entre Ríos- Daniel Tirso Fiorotto- www.lanacion.com.ar- 31/12/04</p> <p>9- Conquistadores del fin del mundo- Alejandra Herren- www.lanacion.com.ar- 10/07/05</p> <p>10- Documental: El futuro del agua dulce como tema.En: “Sed, invasión gota a gota” de Mause Martínez-Autor del artículo: Claudio D. Minghetti- www.lanacion.com.ar- 23/08/05</p> <p>11- Una reserva natural clave y codiciada- www.clarin.com- 24/10/04?</p> <p>12- (Acuífero guaraní): Una de las mayores reservas de agua dulce en peligro- Patricio Downes- www.clarin.com- 21/07/04</p>

VII	Proceso de privatización y extranjerización de fuentes de agua dulce	<p>1- Agua objeto de deseo de inversores- Infobae.com- 20/04/08 (repetido en V)</p> <p>2- D Elía confirmó que entró sin permiso de un juez a un campo privado- s/d http://infobae.com/contenidos-13/08/06</p> <p>3- Tompkins aseguró que se quedará en la Argentina- s/d- http://infobae.com/contenidos-6/09/06</p> <p>4- D Elía insiste con su polémico proyecto expropiador- s/d- infobae.com- 13/11/06</p> <p>5- Caso correntino. Asegura el Gobierno que no alienta expropiaciones- Lucas Colonna- www.lanacion.com.ar- 24/08/06</p> <p>6-- ¿Vienen por el agua?- s/d- www.lanacion.com.ar- 26/08/06</p> <p>7- Iberá: los esteros, tierra de sospecha- Sergio Sotelo- www.lanacion.com.ar- 27/08/06</p>
VIII	Contaminación en la Cuenca del Plata	<p>1- Preocupación vecinos Delta por contaminación- El comercio on line- 5 03 2008</p> <p>2- Crece contaminación Río de la Plata afectar potabilización agua- 1/11/08 u 11/01/08?- www.clarin.com/diario</p> <p>3- Expondrán 44 empresas denunciadas por contaminación- s/d- 22/09/07- www.infobae.com/notas</p> <p>4-10° jornadas por espacios verdes urbanos del área metropolitana Buenos Aires...- Fundación pro-Tigre y Cuenca del Plata?- s/d</p> <p>5- Tratado de la cuenca del plata, Brasilia 23 de abril de 1969</p> <p>6- Creación Comisión Nacional Tratado Cuenca del Plata y Comité Hídrico de Cuenca del Plata (Ley 23.027)- entre 9 y 12 de diciembre de 1983.</p>
IX	Inundaciones en CABA	<p>1- Inundaciones en el barrio, reiteramos nuestra propuesta- Fuente: Lago Pacífico, Sección: Barrio- 29/02/2008</p> <p>2- Llovió fuerte en una hora y la Capital fue un caos- Diario Clarín- Marzo de 2001</p> <p>3- Las inundaciones por la subida de napas, ahora también en la ciudad- Darío Nudler- Página 12- Julio 2002</p> <p>4- (sobre inundaciones en Ciudad de Buenos Aires) Informe compromete a ex jefes de gobierno- Patricia García- Diario Ámbito Financiero- s/d</p> <p>5- Con la lluvia, se inundaron calles en Villa Soldati- s/d- Diario Clarín- 21/06/2008</p>
X	Escasez de agua, políticas públicas y conflictos	<p>1- Unesco escasez agua amenaza paz mundial- Clarín.com- 21 mar 07</p> <p>2- Proyecciones escasez agua- La Nacion.com- 9 mar 08</p> <p>3- Penuria mundial por agua- s/d.</p> <p>4- recurso escaso y estrategico- La nacion.com- 3 abr 2008-06-27</p> <p>5- Agua valor absoluto- Gonzalo del Castillo. la nación- 28 mar 2008-</p> <p>6- A. Latina 40% carece agua segura- la nacion.com- 20 mar 2008-</p> <p>7- red mundial Acuerdo ciudadano con la tierra- Clarín.com- 25-02 08</p> <p>8- Falta agua en Cataluña- Clarín.com- 5 -04- 08</p> <p>9- 40% carece agua segura- www.lanacion.com.ar- 20/03/08</p> <p>10- Escaséz de agua Tartagal absentismo escolar- Iruya.com- 15/03/08</p> <p>11- Convocan a vecinos código ambiental porteño- Diario Clarín- 4/02/08</p> <p>12- Por falta de Servicios sanitarios muere un niño 20 segundos- GINEBRA AFP, EFE Y DPA-Diario Clarín- 21/03/08</p> <p>13- Solucionar escaséz agua en Soltepec- (s/d)</p> <p>Escaséz de agua afecta regiones de país- www.periodismosocial.org.ar</p> <p>14- Escaséz de agua: se avecina crisis?- Alex Kirby- newsvote.bbc.co.uk (BBC MUNDO.com)- 20/04/08</p> <p>15- CEPAL y FAO previenen escaséz agua- www.cnnexpansion.com/actualidad-22/03/07</p> <p>16- (“Disminución fuentes agua potable”)- www.clarin.com/diario/opinion-31/10/07</p> <p>17- “La Falda carece de agua corriente...” www.lanacion.com.ar- 8/02/08</p> <p>18- “ mitad de población mundial escaséz de agua...”)- www.lanacion.com.ar- 9/03/08 (repetido n° 24.</p> <p>19- (Eco portal.net) Silenciosa guerra por agua se libra en todo el planeta- Marcel Claude- www.bolpress.com- 20/09/05</p> <p>20- Guerras por agua- Marta Iglesias- www.rebellion.org/noticia- 11/04/05</p> <p>21- Guerra del agua- Myriam Arancibia- www.cricyt.edu.ar- 24/08/06</p>

		<p>22- Guerra por el agua- www.periodismoenlared.com/excusa-proxima-guerra-21/06/07</p> <p>23- Escasez de agua amenaza de siglo XXI- Mtro José Ángel Luna Encinas, Ing. Gustavo Barajas Perez (Escuela Politécnica de Guadalajara, México?)-s/d- 19/12/05</p> <p>24- ¿El amigo americano?- Marina Aizen- Clarín.com- 7/09/2008</p> <p>25- Elogian estrategia de Cuba para afrontar escasez de agua- Raisa Pagés- 23/03/2007- www.granma.cubaweb.cu</p> <p>26- Día mundial del agua 2007: afrontar la escasez de agua- www.onu.org.pe- 22/03/2007?</p> <p>27- ONU- Escasez de agua podría causar importantes daños medioambientales y económicos de aquí a 2020- www.lukor.com- 24/03/2006?</p> <p>28- En 2050 escasez de agua afectará a 7.000 millones de personas- www.tendencias21.net- 9/03/2003</p>
XI	Asamblea Ciudadana de Gualeguaychú	
XII	Protección de los glaciares	
XIII	El cuidado del agua	<p>1- Programa fomentar cuidado del agua- www.elurbanodechacabuco.com.ar- 24/10/07</p> <p>2- Iniciativa Gobierno porteño. Créditos pymes contaminantes- www.lanacion.com.ar- 14/03/08</p> <p>3- Llamado para cuidar agua- Diario Clarín- 23/03/08</p> <p>114- El valor del agua. Uso racional- www.aysa.com.ar</p> <p>4- Cuidados desde casa- www.servicios.clarin.com/notas-(mujer)-1/12/07</p> <p>5- Sin planificación en uso del agua- www.lanacion.com.ar/herramientas-(campo)-15/09/07</p> <p>6- Agua que no has de beber- Nora Bar- lanacion.com- 22/03/06</p> <p>7- Cuidar lo más importante: el agua- Adolfo E. Buscaglia- www.lanacion.com.ar- 8/05/06</p>
XIV	Ley de los Glaciares. Consecuencias	
XV	Contaminación por explotaciones mineras	<p>1- Agua para las mineras chilenas- Diario El Tribuno de Salta- 18/04/08</p> <p>2- Veneno corre por mis aguas. Contaminados- Textos: Sebastián Hacher- s/d</p> <p>3- Agua... en venta a Chile- Diario Crítica de la Argentina (el país)- 12/05/08</p>
XVI	Agua virtual	<p>1- Distinguen al creador de la Teoría del agua virtual- www.clarin.com – 23-03-2008</p> <p>2- El agua que se va- Daniel Tirso Fiorotto- www.lanacion.com.ar- 5/11/05</p>
XVI	Sequías en Santa Fe	
XVII	Contaminación de los humedales en Mendoza, San Juan y San Luis	<p>1- Lagunas toman valor de vida misma- www.losandes.com.ar- 2/02/08</p> <p>2- Importancia de humedales- Por Eduardo A. Sosa, presidente de Oikos Red Ambiental- www.losandes.com.ar- 3/02/04</p> <p>4- Humedal- www.losandes.com.ar- 3/12/03</p> <p>5- Calle que recuerda pasado pesquero- www.losandes.com.ar- 23/03/08</p> <p>6- Erosión pone en riesgo Laguna Guanacache- Francisco Guerrero- Diario Los Andes- (s/d)</p> <p>7- Comuna Lavalle busca fondos para salvar lagunas- Francisco Guerrero- Diario Los Andes</p> <p>8- Radio del desierto recibió su premio- www.losandes.com.ar- 23/03/03</p> <p>9- Se toman en serio humedales- www.losandes.com.ar- 2/02/08</p>

		<p>10- Hace 10.600 años sur provincial fue lago de agua dulce- Analía Giménez- www.diariouno.net.ar- 11/02/08</p> <p>11- Fotos para saber quienes somos....- Fabián Sevilla- Diario Uno- 14/07/02</p> <p>12- Mendoza conserva huellas de los Huarpes- Sergio Dimaría- s/d- 8/09/02</p> <p>13- Guanacache: ampliaron la declaración de humedal...- Laura Altamiranda- www.cuyonoticias.com- 15/05/08</p> <p>14- Humedales sanos, gente sana- Alejandro San Martín- www.telam.com.ar- s/d</p> <p>15- Promoción Cuyo- Clarín (viajes)- 8/08/04</p> <p>16- Futuro del agua- www.lanacion.com.ar- (opinión) 9/12/03</p> <p>17- Humedales. Agua en peligro- Roberto Rainer Cinti- www.lanacion.com.ar- (revista)- 18/08/02</p>
XVIII	Sequías en Santa Fe	<p>1- Preocupa distribución agua en norte provincial- Ellitoral.com- 4/04/08</p> <p>2- Fatala explica problemática sequía en el norte- Nancy Suárez- s/d- 6/06/08</p> <p>3- Defensora del Pueblo de Santa fe. Sequía se queda hasta enero- Diario El Ciudadano- s/d</p>
IXX	Contaminación en el Lago San Roque	<p>1- Contrato saneamiento lago San Roque- www.lavoz.com.ar- 23/06/08?</p> <p>2- Planta cloacal Lago San Roque sigue inactiva- www.estrucplan.com.ar/secciones/noticias- 3/04/08</p> <p>3- Kirchner, Picolotti. obras Lago San Roque...- www.servicios.clarin.com/notas- 14/08/07</p>
XX	La soberanía nacional sobre las fuentes de agua dulce	<p>1- La IV Flota de EE.UU vuelve a patrullar aguas latinoamericanas- Telma Luzzani- www.servicios.clarin.com- 30/06/08</p> <p>2- Lula, en alerta, por los recursos naturales- Eleonora Gossman- www.servicios.clarin.com- 6/07/08</p> <p>3- Estrategia de Brasil en el Amazonas- s/d- www.clarin.com- 1/02/05</p> <p>4- El agua y los hidrocarburos, el objetivo futuro de la defensa- s/d- www.servicios.clarin.com- 1/10/06</p> <p>5- Marines en Paraguay: se reaviva el temor sobre los recursos naturales- Mario Aliscioni- www.servicios.clarin.com- 25/09/05</p>
XXI	Otros	<p>1- Derrame petróleo en Magdalena- www.holistica.com.ar- 14/01/99</p> <p>2- 5 de junio Día Mundial de Medio Ambiente- Ernesto van Peborg- Diario La Nación- 1/06/08</p> <p>3- Bloque de hielo desprendió en Antártica- s/d- 27/03/08</p> <p>4- Ecología cambió visión del mundo- Entrevista a Filósofo Gianni Vattimo sobre futuro del planeta- Hector Pavón-Ñ-31/05/08</p> <p>5- Instancia federal debatir y consensuar política hídrica- COHIFE- 20/04/08</p> <p>6- Vecinos autoconvocados de Rafael Castillo- Diario de la Universidad de La Matanza- 18/04/08</p> <p>7- Responsabilidades públicas y privadas- Diario Clarín (Opinión)- 19/04/08</p>

Fuente: elaboración propia

ANEXO IV. Identificación de conflictos ecológico-distributivos por el agua en Argentina (2004-2007)

Algunos de los conflictos ecológico-distributivos en distintas regiones de Argentina que tienen como actores a habitantes u organizaciones de la sociedad civil movilizados en defensa del agua (2004-2007)

Paraje/región/provincia	Organizaciones que intervienen o afectados	Tipo de reclamo	Sobre quienes se reclama	Tipo de acciones
Asamblea de los Pueblos del Oeste de Catamarca	Ciudadanos de pueblos de Belén, Andalgalá y Santa María	Contra la minería	Gobierno provincial	Denuncia
El pedregoso. Noroeste de Chubut	Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. Familias Quilodrán y Larena	Por la propiedad veinteañal y contra la explotación de hidroelectricidad	Dr. Enrique Korn, Dirección de Bosques, Ex Juez Colabelli	Acciones legales. Movilización social. Asambleas. Foros. Demanda por legislación específica.
Gualedaychú, Entre Ríos y Fray Bentos, Uruguay	Asamblea Ambiental de Gualedaychú/ Asamblea Ciudadana Permanente de Fray Bentos	Contra la instalación de plantas papeleras	Empresa finlandesa Botnia/ Gobierno de Uruguay/ Gobierno de Argentina/ Gobierno de Finlandia	Corte del puente internacional General San Martín/ Movilización/ Denuncia pública
San Juan	Frente Cívico por la Vida	Denuncia contra Minería	Por Pascua Lama. Cuestionamiento a la aprobación del Gobierno de San Juan	Denuncia. Movilización a la Casa de Gobierno
Calingasta, San Juan	Vecinos auto-convocados	Contra la explotación minera metalífera	Posible empresa minera del grupo Luksic	Junta de firmas/ Denuncia pública/ Acciones judiciales/ Caravana de automóviles
Esquel, Chubut	Asamblea de Vecinos Auto-convocados de Esquel	Contra la explotación minera metalífera	Gobierno Nacional/ Provincial/ Municipal/ Empresa Meridian Gold	Consulta popular/ movilizaciones/ Denuncia pública
Ingeniero Jacobacci, Río Negro	Asamblea de vecinos Auto-convocados de Río Negro	Contra la minería aurífera	Gobierno Provincial/ Empresa Aquiline, proyecto Cacatreu	Asamblea/ Denuncia
Andalgalá, Catamarca	Asamblea de vecinos Auto-convocados	Contra la explotación minera metalífera	Multinacional Northern Orion Resources, titular de la empresa minera Agua Rica Ltd.	Denuncia pública/ movilización/ demanda judicial
Corcovado, Chubut	Asamblea de Vecinos de Corcovado y Comunidad Mapuche Pillán Mahuiza	Contra la construcción de 6 represas/ reivindicación mapuche de la tierra como territorio originario	Gobierno Provincial/ Municipal	Realización de un "abrazo al río"/ Denuncia pública/ movilización
Mallín Ahogado y El Bolsón, Río Negro	Asamblea de vecinos Auto-convocados	Contra la construcción de un aeródromo privado de uso público/ En defensa de la	Hidden Lake SA.	Denuncia pública/ movilización

		tierra y el agua		
Córdoba	Comisión Popular por la Recuperación del Agua	Declarar el agua como bien público y social/ anulación/ rescisión con causas del contrato de concesión del servicio	Grupo Suez	Convocar a un plebiscito/ Consulta popular/ Desobediencia civil del no pago de la factura de agua
Formosa	Movimiento Campesino de Formosa	Contra la extranjerización de tierras y los recursos naturales y cultivos transgénicos	Empresarios privados/ Estado	Movilización
Departamentos de Belén, Santa María y Andalgalá, Catamarca	Organizaciones sociales, ciudadanos y funcionarios públicos de dichos departamentos	Contra la instalación del dique del emprendimiento minero	Multinacional Northem Orion Sources, titular de la empresa minera Agua Rica Ltd.	Movilización
Córdoba	Grupos de madres y vecinos del Barrio Ituzaingó	Contra el embargo de viviendas y sueldos, por no pagar el agua contaminada	Poder Judicial Empresa distribuidora de agua SABIA SRL.	Movilización/ Denuncia penal
Lago Escondido, Río Negro	Vecinos auto-convocados/ Legisladores Provinciales	Derecho de paso restringido/ Acceso a borde de lago/ Aeropuerto privado/ Acción de Amparo	Joe Lewis	Denuncia pública. Medios de prensa
Sierra de la Ventana, Buenos Aires	Vecinos auto-convocados	Denuncia la minería en el sistema Ventania	Gobierno de la Provincia de Buenos Aires	Estado de alerta y movilización
Cuenca Matanza-Riachuelo, Buenos Aires	Grupo de vecinos, Defensor del Pueblo Nacional, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Asociación de Vecinos de la Boca, otras.	Denuncia por grave daño ambiental del agua, suelo y aire en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo	Gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno Nacional.	Denuncia pública. Medios de prensa.
Famatina, La Rioja	Vecinos Región II Valle de Famatina, FAA	Denuncia por actividad minera en distrito minero La Mejicana. No a la minería a cielo abierto con uso de cianuro	Barrica Gold y Gobierno de Ángel Maza, La Rioja	Estado de alerta y quejas al poder político
Lago Lezana, Cholila	Proyecto hidroeléctrico	Denuncia y demandas en Esquel	Stephen Bussey con el apoyo del Municipio de Cholila y Provincia de Chubut	Estado de alerta y denuncia

Comarca Andina	Asamblea comarcal contra el saqueo y la contaminación	Cuestionan la creación de una reserva de biosfera administrada por corporaciones ambientalistas	Denuncia	Informar a la población y discutir el tema
Lago Puelo y Paso	Asamblea comarcal contra el saqueo y la contaminación	Denuncia la construcción de una represa sobre el Río Puelo del lado chileno	Empresa Endesa	Movilización con vecinos de Puerto Montt
Esquel, Mina de oro	Denuncias e intimaciones a miembros de la Asamblea de Esquel	Intimación legal de Meridian Gold hacia 6 vecinos. Se destaca la judicialización de las protestas y trabajadores sociales (3000) en todo el país.	Meridian Gold y Poder Judicial	Denuncia de trabajadores de Jacobacci que pierden empleo. Denuncia de asambleístas.
Paraná, Entre Ríos	Organizaciones Socio-ambientalistas de Entre Ríos	Evitar nuevas autorizaciones para desmontes/ contra el modelo de monocultivo/ contra la devastación y contaminación	Gobierno Provincial	Denuncia
Veladero	Madres jachaleras, vecinos auto-convocados	Denuncias por contaminación con cianuro. Mina en altura. Cursos de agua afectados	Gobierno Provincial	Denuncia
Frontera cordillerana chileno argentina	Proyecto Minero Pascua Lama	Reclamo desde ambas fronteras contra el emprendimiento minero, por afectación e áreas de cordillera y glaciares. Valles de San Félix y El Tránsito	Cartas de vecinos auto-convocados al Gobierno Chileno. Reclamo contra la empresa	Denuncia y movilización. Reclamo internacional

Fuente: elaboración propia en base al cuadro N° 12 elaborado por Walter Pengue en: "Algunos de los conflictos ecológico-distributivos en distintas regiones del país", incluido en el artículo de su autoría: "Patagonia: 'Tierra de Gigantes'". Pengue, Walter. *La apropiación y el saqueo de la Naturaleza. Conflictos ecológicos distributivos en la Argentina del Bicentenario*. GEPAMA; Fundación Heinrich Böll; FAA; Lugar ed. Buenos Aires, 2008, pp. 215-222.

ANEXO V. Cuestionario para aplicar a organizaciones de la sociedad civil con participación en el conflicto de la Cuenca Matanza-Riachuelo para organizaciones de la sociedad civil

Variable: percepción sobre la relación del conflicto del Riachuelo con otros conflictos ambientales precedentes o coexistentes.

Objetivo: indagar si el entrevistado menciona o no y cómo menciona, como verbaliza el tema del conflicto de las Pasteras en Gualeguaychú.

¿Podría hablarme del contexto en el que tuvo su origen el conflicto del Riachuelo?

¿Podría hablarme de la relación con otros de conflictos ambientales?

Variable: percepción de la relación entre la ciudadanía y el agua en el área de la CMR

¿Cómo es la relación entre los habitantes de la CMR y el agua?

¿Cómo califica el comportamiento de los habitantes de la CMR respecto del cuidado del agua?

Variable 3: percepción y evaluación de la participación ciudadana en el conflicto ambiental en torno a la CMR

Percepción sobre: participación ciudadana; relación ciudadanos y autoridades; nivel de participación y su comparación con etapas previas a) el período previo a la Sentencia Mendoza y b) origen de la participación ciudadana en torno al problema ambiental; sobre los empresarios; consecuencias adversas de los procesos de participación ciudadana.

¿Podría hablarme sobre la participación ciudadana en el conflicto del Riachuelo? ¿Cómo era en el período anterior a la Sentencia Mendoza?

¿Cómo califica la relación entre ciudadanos y autoridades en la gestión del agua en la CMR?

¿Cómo califica el nivel de participación ciudadana en la actualidad? ¿Qué diferencia existe con respecto a épocas anteriores? ¿Podría identificar los obstáculos?

¿Cuándo y por qué comienzan las acciones de participación ciudadana en torno al problema del saneamiento del Matanza-Riachuelo?

¿Qué puede decir acerca del sector privado? ¿Cómo califica el comportamiento de los empresarios en relación al agua? en la CMR, en la zona.

¿Puede identificar consecuencias no deseadas de la participación ciudadana para la gestión ambiental en la CMR?

Mecanismos de participación ciudadana

¿Los mecanismos de participación ciudadana son suficientes? ¿Son eficientes?

Acceso a la información pública ambiental

¿Puede hablar sobre las fuentes de acceso a la información ambiental en el transcurso del conflicto? ¿Cómo evalúa la relación con los organismos públicos en este aspecto?

Variable 4: El rol de la OSC en ese proceso conflictivo.

Identificar utilización de herramientas institucionales con interposición de acciones legales ante organismos administrativos de control o judiciales o tribunales judiciales; utilización de herramientas institucionales por parte de la OCS sin interposición de acciones legales (participación en procesos de formulación y monitoreo de políticas públicas) y, finalmente; utilización de herramientas no-institucionales (como denuncias mediáticas, investigaciones periodísticas, cortes de calles).

¿Puede hablarme de las acciones de la OSC en relación con los problemas ambientales en la CMR?

¿Cuál fue la primera acción de la OSC en relación con la problemática ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo CRM?

¿Podría hablar acerca de las acciones judiciales emprendidas por la OSC?
¿Podría describirlas?

¿Podría hablar sobre las acciones no judiciales emprendidas por la OSC?

¿Cómo califica los resultados de esas acciones?

¿Podría hablarme sobre los efectos del conflicto del Riachuelo para la OSC?

¿Podría hablarme sobre la cooperación de la OSC en este conflicto con otras organizaciones de la sociedad civil?

¿Cómo es la relación de la OSC con los partidos políticos respecto del caso Riachuelo?

¿Cómo es la relación de la OSC con los actores privados con incidencia en la CMR?

¿Cómo ha sido la relación de la OSC con la Defensoría del Pueblo?

¿Cómo es la relación con los medios de comunicación? ¿Qué tipo de medios han utilizado para la difusión de las actividades de la OSC?

Variable 5: Etapas del proceso de institucionalización y el rol de la sociedad civil

a) Indagar sobre el proceso: percepción del problema- socialización del problema- aparición del valor ambiental- aparición de la actitud- aparición de comportamientos pro-ambientales.

¿Cuándo el tema de la contaminación de la CMR comenzó a ser un objeto de preocupación?

¿Puede mencionar sucesos medio ambientales que hayan tenido repercusión en la comunidad?

¿Qué puede decir respecto de las opiniones y reacciones de los vecinos ante el riesgo ambiental? ¿A partir de qué momento los vecinos de la CMR se movilizaron por la contaminación?

b) Percepción sobre el rol de conflicto en la agenda de los medios y en la agenda política

¿Cómo evalúa el tratamiento de la problemática ambiental de la CMR en los medios de comunicación masivos?

¿Qué papel ocupa el caso Riachuelo dentro de la agenda política? ¿Puede describir el lugar de la cuestión ambiental del Matanza-Riachuelo en la agenda política desde su aparición hasta la actualidad?

¿A partir de cuándo la cuestión ambiental de la CMR se transformó en un objeto de políticas públicas?

c) Percepción sobre las respuestas institucionales

¿Cómo evalúa el logro de los objetivos propuestos por la OSC? ¿Considera que la OSC ha alcanzado sus objetivos? Ninguno, algunos, varios.

¿Cómo evalúa la respuesta de la justicia sobre en la gestión?

¿Cómo evalúa la respuesta de funcionarios públicos con responsabilidad en la gestión ambiental frente a la/s demandas de la OSC?

Variable 6: movimientos sociales- el rol de los movimientos sociales en el proceso de institucionalización de la cuestión ambiental.

¿Podría hablarme de la identidad de la OSC de la cual Ud. participa? ¿Se consideran como un movimiento o parte de un movimiento?

¿Cuáles es la finalidad de la OSC? ¿Cuál es la finalidad de la OSC respecto del conflicto del Riachuelo? ¿Qué tipo de obstáculos tiene la Fundación para lograr alcanzar los fines? ¿Percibe que existen sectores sociales que son contrarios a esos fines? ¿Qué debería cambiar en la sociedad para poder alcanzar esos fines?

¿Por qué no existe un movimiento ambiental de gran magnitud en la CMR?

¿Es posible identificar movimiento/s por la justicia ambiental en relación con el conflicto por la recomposición y saneamiento de la CMR?

Variable 6: Control y participación ciudadana en la gestión del ecosistémica del agua y las tensiones entre los diversos actores que intervienen en la CMR.

¿Qué rol juega el conflicto del Riachuelo en los programas de los partidos políticos? Y ¿En las campañas electorales? Niveles nacional, provincial, provincial y de la ciudad de Buenos Aires.

¿Qué tipo de obstáculos existen para lograr el objetivo del saneamiento ambiental de la CMR? Item: Eficacia de la ley; corrupción; legislación débil.

¿Cuáles han sido los mecanismos de participación de los ciudadanos en el conflicto del Riachuelo? ¿Puede hablarme sobre la utilización de mecanismos institucionales en relación con otros no institucionales? ¿Las expectativas de los actores que las impulsaron se han visto correspondidas por las respuestas de los órganos de justicia y organismos estatales?

Variable 7: Evaluación de los mecanismos de participación ciudadana.

¿Cómo califica el nivel de participación ciudadana en la actualidad? ¿Qué diferencia existe con respecto a épocas anteriores? ¿Podría identificar los obstáculos?

¿Puede identificar consecuencias no deseadas de la participación ciudadana para la gestión ambiental en la CMR?

¿Los mecanismos de participación ciudadana son suficientes? ¿Son eficientes?

Variable 8: las organizaciones de trabajadores ante el conflicto del Riachuelo

En consideración que el área de la CMR atraviesa por los tres cinturones industriales del AMGB, ¿cuál ha sido la actitud de los sindicatos frente al conflicto por su recomposición?

Los sectores de trabajadores ¿Han utilizado argumentos ambientales para legitimar sus argumentaciones en reivindicación de derecho o reclamos?

Variable 9: las empresas ante el conflicto del Riachuelo

¿Podría hablarme de la respuesta de las empresas ante las demandas sociales en materia ambiental?

¿Cómo es la relación entre la OSC y las empresas? ¿Puede mencionar casos de cooperación de empresarios?

¿Podría hablarme del rol de las gerencias ambientales en el proceso de reconversión industrial? (En caso que corresponda).

Variable 10: ciudadanía ecológica

Comportamientos y valores ambientales de los moradores.

¿Puede por favor describir el interés de la ciudadanía en relación con el problema ambiental de la CMR, respecto de vecinos afectados; de los vecinos no afectados y de los ciudadanos argentinos en general?

¿Cree que ha habido cambios en la conciencia ambiental de los ciudadanos en relación con el problema ambiental de la CMR?

¿Cree que ha habido cambios en los comportamientos de cuidado del medio ambiente en los ciudadanos a partir del proceso conflictivo en torno al saneamiento de la CMR?

En su opinión ¿Existe preocupación por parte de los ciudadanos? sobre los derechos de las generaciones futuras respecto de la situación de la CMR?

En su opinión ¿Existen expectativas de recomponer la CMR como ecosistema, incluyendo la conservación y restauración de la vida animal y vegetal propia de esta cuenca? ¿Cuál es la relación de los vecinos con la CMR como ecosistema?

Percepción sobre una política sustentada en las responsabilidades ambientales de los habitantes.

¿Las acciones de cuidado doméstico de las personas inciden en la eficacia de la política/derecho ambiental en la CMR?

¿Es posible concebir una política ambiental para la CMR basada en los comportamientos pro ecológicos de las personas?

¿Es posible concebir una política ambiental para la CMR sin que esté acompañada por comportamientos pro ecológicos de los habitantes?

ANEXO VI. Cuestionario para aplicar a la Defensoría del Pueblo

Percepción sobre la relación del conflicto del Riachuelo con otros conflictos ambientales precedentes o coexistentes.

¿Podría hablarme del contexto en el que tuvo su origen el conflicto del Riachuelo?

¿Podría hablarme de la relación con otros de conflictos ambientales?

Variable: percepción de la relación entre la ciudadanía y el agua en el área de la CMR

¿Cómo es la relación entre los habitantes de la CMR y el agua?

¿Cómo califica el comportamiento de los habitantes de la CMR respecto del cuidado del agua?

Variable: percepción y evaluación de la participación ciudadana en el conflicto ambiental en torno a la CMR

¿Podría hablarme sobre la participación ciudadana en el conflicto del Riachuelo? ¿Cómo era en el período anterior a la Sentencia Mendoza?

¿Cómo califica la relación entre ciudadanos y autoridades en la gestión del agua en la CMR?

¿Cómo califica el nivel de participación ciudadana en la actualidad? ¿Qué diferencia existe con respecto a épocas anteriores? ¿Podría identificar los obstáculos?

¿Cuándo y por qué comienzan las acciones de participación ciudadana en torno al problema del saneamiento del Matanza-Riachuelo?

¿Qué puede decir acerca del sector privado? ¿Cómo califica el comportamiento de los empresarios en relación al agua? en la CMR, en la zona.

¿Puede identificar consecuencias no deseadas de la participación ciudadana para la gestión ambiental en la CMR?

¿Por qué no existe un movimiento ambiental de gran magnitud en la CMR?

Mecanismos de participación ciudadana

¿Los mecanismos de participación ciudadana son suficientes? ¿Son eficientes?

Acceso a la información pública ambiental

¿Puede hablar sobre las fuentes de acceso a la información ambiental en el transcurso del conflicto? ¿Cómo evalúa la relación con los organismos públicos en este aspecto?

LA DPN Y EL ORIGEN DEL CONFLICTO

¿Cómo ha sido el origen de la actuación de la defensoría en materia ambiental?

¿Podría describirme como nace la cuestión de la contaminación en la CMR como una temática dentro del área de medio ambiente de la Defensoría?

¿Cuál fue la primera acción de la Defensoría en relación con la problemática ambiental de la CMR?

LA CONTAMINACIÓN EN LA CMR COMO TEMA EN LA DPN

¿Podría hablarme acerca de las características de la “contaminación del río Matanza-Riachuelo” en relación con otros temas.

¿Cuál es el criterio de definición de los temas dentro del área ambiental? ¿Por qué no figura la temática del cambio climático en la agenda de la DPN o el tema de conflicto por las pasteras entre Gualeguaychú y Uruguay?

¿Puede hablarme de las acciones de la Defensoría en relación con los problemas ambientales en la CMR?

ACCIONES Y EFECTOS DEL PROCESO CONFLICTIVO EN LA DPN

¿Podría hablar acerca de las acciones judiciales emprendidas por la DPN y su eficacia?

¿Cómo califica los resultados de esas acciones?

¿Podría hablarme sobre los efectos del conflicto del Riachuelo para la DPN?

Ahora le voy a preguntar sobre la gestión del caso de la contaminación en la CMR de los respectivos Defensores del Pueblo. ¿Qué podría decir sobre el desempeño de Jorge Maiorano respecto de la contaminación en la CMR? ¿Podría caracterizar el desempeño de Eduardo Mondino? ¿Qué puede decirme sobre el rol que ha tenido Anselmo Sella?

¿Porqué no se ha nombrado un nuevo Defensor del Pueblo de la Nación desde que ha caducado el de Sella? ¿Cómo ha afectado esa falta de nombramiento a la gestión de la Defensoría en el caso del Riachuelo?

DPN y OSC

¿Cómo es la relación de la Defensoría con las OCS en el “caso del Riachuelo”?

¿Podría hablarme sobre la coordinación de la DPN en este conflicto con las OCS agrupadas en el cuerpo colegiado? El cuerpo colegiado integra ONGS ambientalistas como Greenpeace, otras de carácter vecinal y otras que más orientadas a la defensa de los DDHH. Esas diferencias, ¿implican diferentes visiones, o incluso tensiones?

DPN Y PARTIDOS POLÍTICOS

Relación de DPN con partidos políticos y legisladores

DPN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

¿Cómo es la relación de la Defensoría con la Administración Pública en términos generales respecto de la gestión en la CMR?

¿Cómo es la relación de la Defensoría con la Provincia de Buenos Aires? ¿Qué podría decir respecto de la Relación de la Defensoría con los municipios?

¿Cómo evalúa la respuesta de funcionarios públicos con responsabilidad en la gestión ambiental frente a la/s acciones de la DPN?

DPN Y DPCABA

¿Cómo es la relación con la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires respecto de la gestión del caso del Riachuelo?

DPN Y PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO

Respecto de la gestión de la Defensoría en el conflicto del Riachuelo, ¿Cómo es la relación con los Poderes Ejecutivo y Legislativos?

DPN Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

¿Cómo es la relación con los medios de comunicación? ¿Qué tipo de medios han utilizado para la difusión de las actividades de la DPN?

DPN Y SU ROL EN LA CREACIÓN DE INSTITUCIONALIDAD EN LA GESTIÓN DE LA CMR

¿Podría hablarme sobre el rol que ha jugado y que juega la DPN en la creación de institucionalidad ambiental en la CMR?

Percepción sobre las respuestas institucionales

¿Cómo evalúa el logro de los objetivos propuestos por la DPN? ¿Considera que la DPN ha alcanzado sus objetivos? Ninguno, algunos, varios.

DPN Y JUSTICIA

¿Cómo evalúa la respuesta de la justicia sobre en la gestión?

Obstáculos para el cumplimiento de las metas de la DPN

¿Qué tipo de obstáculos tiene la DPN para lograr alcanzar los fines? ¿Qué debería cambiar en la sociedad para poder alcanzar esos fines?

¿Qué tipo de obstáculos existen para lograr el objetivo del saneamiento ambiental de la CMR? Item: Eficacia de la ley; corrupción; legislación débil.

DPN Y CORRUPCIÓN

¿Podría hablarme de casos de corrupción en el proceso conflictivo y gestión en la CMR?

¿Cuáles han sido los mecanismos de participación de los ciudadanos en el conflicto del Riachuelo? ¿Puede hablarme sobre la utilización de mecanismos institucionales en relación con otros no institucionales? ¿Las expectativas de los actores que las impulsaron se han visto correspondidas por las respuestas de los órganos de justicia y organismos estatales?

Variable 7: Evaluación de los mecanismos de participación ciudadana.

¿Cómo califica el nivel de participación ciudadana en la actualidad? ¿Qué diferencia existe con respecto a épocas anteriores? ¿Podría identificar los obstáculos?

¿Puede identificar consecuencias no deseadas de la participación ciudadana para la gestión ambiental en la CMR?

¿Los mecanismos de participación ciudadana son suficientes? ¿Son eficientes?

LA DPN Y LAS ORGANIZACIONES DE TRABAJADORES EN EL CONFLICTO DEL RIACHUELO

En consideración que el área de la CMR atraviesa por los tres cinturones industriales del AMBA, ¿cuál ha sido la actitud de los sindicatos frente al conflicto por su recomposición?

DPN Y SECTOR PRIVADO

¿Cómo es la relación de la Defensoría con el sector privado?

¿Podría hablarme de la respuesta de las empresas ante las demandas sociales en materia ambiental?

¿Cómo es la relación de la DPN y las empresas? ¿Puede mencionar casos de cooperación de empresarios?

¿Podría hablarme del rol de las gerencias ambientales en el proceso de reconversión industrial? (En caso que corresponda).

Variable 10: ciudadanía ecológica

Comportamientos y valores ambientales de los moradores

¿Puede por favor describir el interés de la ciudadanía en relación con el problema ambiental de la CMR, respecto de vecinos afectados; de los vecinos no afectados y de los ciudadanos argentinos en general?

¿Cree que ha habido cambios en la conciencia ambiental de los ciudadanos en relación con el problema ambiental de la CMR?

¿Cree que ha habido cambios en los comportamientos de cuidado del medio ambiente en los ciudadanos a partir del proceso conflictivo en torno al saneamiento de la CMR?

En su opinión ¿Existe preocupación por parte de los ciudadanos? sobre los derechos de la generaciones futuras respecto de la situación de la CMR?

En el proceso de institucionalización del asunto del Riachuelo, ¿está en juego la recomposición de la CMR como ecosistema, incluyendo la conservación y restauración de la vida animal y vegetal propia de esta cuenca? ¿Cuál es la relación de los vecinos con la CMR como ecosistema?

Percepción sobre una política sustentada en las responsabilidades ambientales de los habitantes.

¿Podría hablarme de la incidencia de las acciones de cuidados del medio ambiente en la eficacia de la política/derecho ambiental en la CMR?

¿Es posible concebir una política ambiental para la CMR basada en los comportamientos pro ecológicos de las personas?

¿Es posible concebir una política ambiental para la CMR sin que esté acompañada por comportamientos pro ecológicos de los habitantes?