



Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a seis años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ordenó mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir daños en la cuenca Matanza Riachuelo.

INTRODUCCIÓN

El 8 de julio de 2014 se cumplieron seis años desde que la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) ordenó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires llevar a cabo, a través de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), un programa que persiga, simultáneamente, los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir daños en la cuenca Matanza Riachuelo.¹

Este nuevo aniversario de la sentencia constituye una oportunidad para realizar un balance sobre la experiencia transcurrida, evaluar los resultados obtenidos, enmendar errores y fijar nuevas metas para relanzar un proceso que, luego del esfuerzo inicial para poner en marcha los mecanismos institucionales del Estado (normas, organizaciones y presupuestos) y comenzar la ejecución de un conjunto de políticas públicas que permitieron avances en algunas de las actividades necesarias para el cumplimiento del fallo, alcanzó un punto de amesetamiento que es preciso superar para hacer viable el logro de los objetivos establecidos.

Cabe recordar que, a instancias del caso judicial, los condenados, por intermedio de la ACUMAR, ente en el que están representados y al cual delegaron facultades de control, fomento y regulación ambiental, presentaron un Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) y llevaron a cabo numerosas acciones.

En su informe a la CSJN, la autoridad de cuenca indicó un cumplimiento promedio del fallo del 82,25%.² Si bien esa cifra no se corresponde con nuestra evaluación, tomando como referencia dicha presentación, resulta indudable que el caso motorizó numerosas políticas, planes y programas. Ello permitió legitimar el proceso y un mayor acercamiento de la comunidad al río.

¹ Fallos 331:1622.

² Escrito del 12/05/2014, presentado en el Expte. M-1569/04 ORI, caratulado: “Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo”.



No obstante, el examen de las variables centrales da cuenta de que los resultados obtenidos son limitados, siendo necesario reencauzar muchas de las actividades. También se evidencian obstáculos para la implementación de una política ambiental acorde a la complejidad y envergadura de la problemática, la cual es imprescindible para revertir el escenario de conflictividad, vulneración de derechos y población en riesgo que aun caracteriza a la región.

El Cuerpo Colegiado, en ejercicio de su tarea de fortalecimiento de la participación social, realizó más de cien presentaciones en sede judicial con el objeto de evaluar las acciones. Peticionó que se consoliden los avances, complementen las tareas y corrijan los desaciertos. Asimismo, puso a consideración de los tribunales y autoridades administrativas criterios para afianzar una gestión ambiental que garantice la efectiva vigencia de los derechos fundamentales amenazados.

En términos generales, aún es necesario fortalecer el control sobre las principales fuentes de contaminación (establecimientos industriales y de servicios, residuos domiciliarios y efluentes cloacales) y acrecentar el acceso a bienes y servicios que inciden en la vulnerabilidad de la población (agua potable, saneamiento cloacal, salud y vivienda adecuada), en función de un criterio de *justicia ambiental*³, cuyo eje sea minimizar el riesgo al que se encuentran expuestos los sectores más postergados.

En el sentido descripto, la ACUMAR tiene la responsabilidad de liderar una política ambiental, de escala regional en un marco metropolitano, con metas progresivas. Fortalecer la institucionalidad del organismo es crucial para que pueda ejercer plenamente sus facultades y competencias, así como para llevar a la práctica la totalidad de los instrumentos de gestión que establece la normativa ambiental vigente. La continuidad de las acciones y profesionalización de la conducción técnica son también importantes a esos fines.

La razonabilidad de las acciones y la valoración de sus resultados, a su vez, requieren de un monitoreo constante por parte de la CSJN y los Juzgados Federales a los cuales se les delegó el proceso de ejecución de sentencia. Ello en el marco de un caso en el cual el acceso a la información pública, las instancias participativas y el

³ El movimiento por la justicia ambiental pone el acento en situaciones donde se impone una desproporcionada afectación de los riesgos ambientales en poblaciones menos dotadas de recursos financieros, políticos e informacionales (Acsehrad *et al.* *O que é justiça ambiental*, Rio de Janeiro, Garamond, 2008).



asesoramiento técnico especializado resultan vitales para verificar el logro de los objetivos establecidos.

A continuación se formulan observaciones respecto de las principales variables involucradas, así como también se sintetizan las conclusiones del Cuerpo Colegiado sobre las medidas que deberán priorizarse en lo sucesivo, de manera de propender al más pronto y eficaz cumplimiento del fallo del 8 de julio de 2008.-

OBSERVACIONES GENERALES

Una gestión ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo que conduzca al efectivo logro de los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir daños, debe disminuir sensiblemente los impactos de las principales fuentes de contaminación (establecimientos industriales y de servicios, residuos domiciliarios y efluentes cloacales) y acrecentar el acceso a bienes y servicios que inciden en la vulnerabilidad de la población (agua potable, saneamiento cloacal, salud y vivienda adecuada), en función de un criterio de *justicia ambiental*, cuyo eje sea minimizar el riesgo al que se encuentran expuestos los sectores más postergados.

Fuentes de contaminación

En cuanto a las fuentes de contaminación, es evidente que se pusieron en marcha mecanismos de control que estuvieron paralizados durante décadas, que deben ser profundizados. Sin embargo, revertir la degradación de la cuenca requiere ir más allá y pensar en formas innovadoras de intervención. Con igual propósito, el control de la ejecución de las mandas judiciales debe desplazarse desde la supervisión de las actividades hacia la verificación de sus resultados.

Contaminación de origen industrial

En materia de contaminación de origen industrial, ACUMAR estableció un sistema de control que consiste en registrar a los establecimientos industriales, agropecuarios y de servicios ubicados en la cuenca (23.523), inspeccionarlos (19.425), determinar aquellos considerados “*agentes contaminantes*” (1.691), “*reconvertirlos*”



mediante planes aprobados por el organismo (478) y, en su caso, clausurar a los que incumplan dicha obligación (331).⁴

Si la estrategia fuera exitosa, con un 47,8% de los “*agentes contaminantes*” clausurados o “*reconvertidos*” deberían reflejarse impactos positivos en el estado del ambiente, ya que éste recibiría menos contaminación. Sin embargo, los estudios elaborados por la propia ACUMAR no muestran avances significativos en la calidad del agua y aire de la cuenca, en la mayoría de los casos. Tampoco se logró identificar a las cargas contaminantes que se emiten, disponen y vierten, discriminadas por fuente y tipo de sustancia, ni las reducciones de las mismas como consecuencia de las acciones implementadas.

En igual sentido, las intervenciones en el polo petroquímico Dock Sud⁵ y el predio ACUBA⁶, dos sitios emblemáticos de las industrias en la cuenca, no demostraron ser relevantes en función de un criterio ambiental que contribuya al logro de los cometidos buscados.

Es indispensable adecuar la estrategia de control, comenzando por modificar la regulación utilizada (Resoluciones ACUMAR N° 1/2007, 2/2007, 3/2009, 278/2010 y 366/2010). También complementar las acciones, identificando a los establecimientos de control prioritario e impulsando una mejor gestión ambiental en todas las industrias de la cuenca.

Conocer la capacidad de carga del río, fijar metas progresivas de reducción de los vertidos contaminantes y establecer objetivos de calidad adecuados a los fines del fallo, son tareas pendientes e indispensables. De lo contrario, 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.

⁴ Los datos utilizados a lo largo de este documento provienen del informe presentado por la ACUMAR ante la CSJN el pasado 12 de mayo, salvo que se cite una fuente diferente. Es preciso aclarar también que los datos comprenden a la cuenca definida en términos políticos, no hidrográficos, puesto que de ese modo fueron presentados por la autoridad competente. Si se toma el límite de la Resolución ACUMAR N° 1113/2013, se registran 15.668 establecimientos en la cuenca, 807 “*agentes contaminantes*”, 373 “*reconvertidos*” y 188 clausurados (datos al 30/09/14).

⁵ El polígono Dock Sud se encuentra ubicado en el partido de Avellaneda y reúne a numerosas empresas almacenadoras de combustibles, refinerías de petróleo, una planta de coque, una productora de químicos, areneras, contenedores, una central termoeléctrica y una tratadora de residuos peligrosos.

⁶ El predio ACUBA se encuentra ubicado en el partido de Lanús y se planifica construir allí un parque industrial para relocalizar en su interior a un cierto número de curtiembres de la zona.



Parex-Klaukol. Ubicada en la localidad de Virrey del Pino, partido de La Matanza, la situación de esta empresa ilustra, por un lado, como la actividad industrial puede generar conflictividad ambiental y, por otro, las falencias de los controles que ejecuta la ACUMAR. Los vecinos del barrio La Mercedes, donde se ubica el establecimiento, evidencian graves afectaciones en su salud debido a la mala calidad del aire que produce la emanación de material particulado por parte de la industria, así como también a causa de la existencia de pasivos ambientales y la falta de acceso a las redes de cloacas y agua potable. La empresa fue declarada *agente contaminante* en el año 2010, inspeccionada 7 veces y clausurada en 2 oportunidades, pero recién en el año 2014 presentó un *plan de reconversión*, el cual aún no culminó. Es decir que durante cuatro años funcionó irregularmente, agravando la situación de riesgo ambiental en sus alrededores.⁷

Residuos y basurales

En materia de residuos, ACUMAR relevó la existencia de 447 basurales irregulares, planificó intervenciones en 269 de ellos y dejó a cargo de los municipios los 178 de menores dimensiones. Al cuarto trimestre de 2012 había cumplido su meta en un 69%. Sin embargo, los otros 83 quedaron pendientes desde entonces y poco se avanzó en los sitios de arrojado a cargo de las autoridades locales. Además, en un 57% de los lugares intervenidos, cuya custodia es responsabilidad de las autoridades locales, se detectó la presencia de residuos en cuatro o más inspecciones consecutivas.

La limpieza de basurales, si bien es necesaria, resulta estéril si no se atiende la causa de su generación: la ausencia de una gestión integral de los residuos.⁸ En esa dirección, el principal refuerzo que planificó la autoridad de cuenca es la construcción de 15 plantas de tratamiento de residuos (*Ecopuntos*) en los municipios de la cuenca. Cuando todos ellos estén en marcha, permitirían canalizar el 47% de los residuos generados. Es decir que al final de las actividades, y siempre que las plantas funcionen a su máxima capacidad, un 53% de los residuos que se recolectan formalmente (un alto porcentaje no ingresa al sistema por fallas en la recolección) continuarán yendo sin reducciones a disposición final. En algunos casos a basurales municipales que no cuentan con medidas de seguridad para evitar impactos ambientales negativos (Gral. Las Heras, Cañuelas, Marcos Paz y San Vicente).

⁷ Actuación DPN N° 3816/2014.

⁸ Tanto la ley nacional N° 25.916, como las bonaerense N° 13.592 y porteña N° 1.854, establecen a la GIRSU como el sistema adecuado para la gestión de los residuos.



A la fecha no existen planes de gestión integral de residuos, a escala regional, que aborden las etapas de generación, separación en origen, recolección diferenciada, transporte, transferencia y adecuada disposición final, ni una regulación homogénea de este servicio, que consideramos público y esencial. Sin ellos, las acciones resultan insuficientes e implican, implícitamente, aceptar que la basura siga dispuesta irregularmente en gran cantidad de sitios, sin dar respuesta al origen de los basurales, la generación de los pasivos ambientales y la transferencia de contaminación hacia barrios donde se ubican rellenos sanitarios al borde del colapso.

Macro-basural municipal de Gral. Las Heras. Con una superficie de 150.000 m², es un caso paradigmático sobre la ineficacia de las acciones para revertir las causas de la disposición irregular de residuos. El sitio carece de medidas básicas para evitar impactos ambientales negativos en el suelo y las napas de agua subterránea. Sin embargo, fue establecido para la disposición final de residuos por la Municipalidad, con conocimiento de la Provincia de Buenos Aires y la ACUMAR. En el lugar, además, se corroboraron quemaduras recurrentes y presencia de animales. En el año 2011 se informaron tareas de limpieza, pero el basural siguió siendo el sitio de disposición oficial, por lo que los informes muestran la continuidad de su evolución desfavorable. En el 2013 se firmó un convenio para su limpieza y clausura, pero los plazos vencieron y ello no se concretó. Actualmente continúa recibiendo residuos sin que exista un plan alternativo para la disposición final.⁹

Efluentes cloacales

En materia de efluentes cloacales, ACUMAR supervisó los planes de las empresas concesionarias ABSA y AySA para que, además de extender la red del servicio, se realice un tratamiento de lo colectado que permita alcanzar, si se cumplen una serie de condiciones previas¹⁰, una calidad del agua apta para la armonía paisajística y la ausencia de olores.

El logro del objetivo requiere llevar a cabo obras de infraestructura de gran envergadura, para lo cual se acordó un importante financiamiento del Banco Mundial.¹¹ Algunas de las obras se encuentran terminadas (planta de pre-tratamiento Berazategui y

⁹ Actuación DPN N° 1161/2008.

¹⁰ Aun cuando se terminen todas las obras será necesario también airear el río para alcanzar el cometido buscado. Ello siempre y cuando se disminuya la contaminación de origen industrial, lo que no está sucediendo.

¹¹ Préstamo BIRF 7706-AR.



ampliaciones en las plantas de tratamiento El Jagüel y Sudoeste), otras en ejecución (plantas de tratamiento ACUBA y Villa Fiorito) y muchas demoradas, sin que aun haya plazos ciertos para su culminación (Colector Margen Izquierda, planta de pre-tratamiento y emisario Riachuelo y emisario Berazategui).

El caso de ABSA es particularmente problemático ya que, debido a un desfinanciamiento de su Plan Director por parte de la Provincia de Buenos Aires, no se avanzó en ninguna de las intervenciones que exceden al plan de contingencia.

Al finalizar el PISA se estima que aproximadamente un 80,7% del agua del Riachuelo provendrá de las plantas de tratamiento.¹² Estas también serán una fuente relevante de carga orgánica en el Río de La Plata. Es por ello que un dato indispensable, aun no acreditado, es la carga másica de contaminantes orgánicos e inorgánicos que reciben las redes cloacales y la volcada posteriormente a los cursos de agua por las plantas.

Colector Margen Izquierda. Es una de las principales obras previstas en el proyecto financiado por el Banco Mundial con el objeto de eliminar los vertidos cloacales de fuentes puntuales que actualmente se realizan en el río Matanza-Riachuelo. La estrategia consiste en la construcción de un colector destinado a la captación de los mismos, la conducción de las aguas residuales recogidas hacia la planta de tratamiento preliminar Riachuelo y el posterior vertido del efluente en el Río de la Plata, a través de un emisario subfluvial. La obra forma parte del acuerdo suscripto el 25/08/2009, pero su ejecución se fue demorando. Según informó la empresa AySA en el pasado mes de marzo, la obra se encontraría contratada y las tareas comenzarían en el mes de abril de 2014.¹³ Sin embargo, recién en el mes de septiembre se entregó el primer certificado de pago anticipado y hasta el presente no se inició la construcción.

¹² *Modelación Matemática de la Cuenca Matanza-Riachuelo para el Estudio de Alternativas de Saneamiento*, Tercer Informe, Abril de 2008. El dato corresponde a las descargas puntuales aportadas en todo el Matanza-Riachuelo en el Escenario Parcialmente Centralizado.

¹³ AySA, informe sobre “Estado de Proyectos y Obras a Marzo del 2014”.



Situaciones de vulnerabilidad

En cuanto a las situaciones de vulnerabilidad, es evidente que se reforzó la presencia estatal en sectores históricamente postergados y que se mejoró, en parte, la posibilidad de contar con servicios esenciales. Sin embargo, para revertir las desigualdades que se verifican en el territorio es preciso incrementar fuertemente el acceso al agua potable, saneamiento cloacal, vivienda adecuada y atención de la salud, priorizando a quienes viven expuestos a un elevado riesgo ambiental, quienes aún no han sido identificados apropiadamente.

Agua potable y saneamiento cloacal

En materia de acceso al agua potable y saneamiento cloacal, los planes directores de AySA y ABSA procuran extender las redes al 100% de la población. Con las obras ejecutadas a partir de 2008 la cobertura incorporó a 1.181.363 personas en el primer servicio y a 1.170.604 en el segundo.¹⁴ No obstante, se desconoce la cantidad de población que aun carece de acceso a las redes, por cuanto no se acreditó una *línea de base* con un diagnóstico preciso al respecto.

En algunos casos se omitió a los barrios informales en la planificación (villas y asentamientos), lo que resulta contrario a los objetivos que se persiguen, ya que los mismos se caracterizan por un elevado riesgo ambiental. Asimismo, se desconoce cuáles son los barrios que, careciendo de acceso a la red de agua, se encuentran ubicados sobre napas contaminadas con sustancias peligrosas para la salud, lo que los obligaría a consumir agua envasada, imponiendo un elevado costo a sus habitantes.

La parálisis de las obras a cargo de ABSA, desfinanciadas por la Provincia de Buenos Aires, y las sucesivas postergaciones de las incluidas en el plan de AySA, advierten sobre la importancia de contar con recursos suficientes y cumplir los plazos de ejecución previstos.

Plan Director ABSA. El Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, otrora a cargo de la ejecución del fallo de la CSJN, dispuso que exista un único prestador de los servicios de agua y cloaca en los partidos de Cuenca Alta¹⁵ y Merlo, “*a efectos de lograr la efectiva unificación del territorio, la optimización de las obras a realizar y una más eficiente gestión de los recursos*”¹⁶. La responsabilidad recayó en la empresa

¹⁴ <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1184/> y <http://www.acumar.gov.ar/indicadores/1183/>.

¹⁵ Cañuelas, Las Heras, Marcos Paz, Presidente Perón y San Vicente.

¹⁶ Resolución del 21/03/2011.



Aguas Bonaerenses S.A. (ABSA). Sin embargo, lejos de lograrse los objetivos procurados, las reiteradas des-financiaciones del Plan Director, expresamente reconocidas por el presidente de la empresa,¹⁷ implicaron que no se produjera un incremento en la cobertura de los servicios de agua potable y cloacas en dichos partidos.

Vivienda adecuada

En materia de acceso a una vivienda adecuada, se cumplió con un 12,2% de las 17.771 soluciones habitacionales convenidas por la ACUMAR con las jurisdicciones involucradas. Además del notable retraso en la ejecución de las medidas planificadas, es preciso advertir que no se acreditó que la cantidad prevista sea suficiente para dar solución a la totalidad de personas que habitan en zonas de riesgo ambiental, ni que se hayan adjudicado en función de ese criterio.

Tampoco se ha logrado garantizar que las viviendas construidas aseguren el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada, habiéndose constatado diversos problemas, tanto constructivos como de ubicación, flexibilidad y adecuación a las necesidades particulares de los grupos relocalizados. En algunos casos, estos problemas generaron la pérdida de las fuentes de ingresos familiares y dificultaron la asistencia a centros educativos y sanitarios. Asimismo, los inmuebles entregados aún no fueron titularizados, desconociéndose los valores finales y mecanismos de pago.

La resolución de la CSJN del 19/12/2012 garantizó el acceso a la justicia por parte de los afectados y estableció la obligatoriedad de resguardar su derecho a participar de las decisiones que las autoridades adopten en el curso del proceso de reubicación.¹⁸ Sin embargo, para que la participación redunde en una mejora efectiva de los planes de vivienda, aun es necesario institucionalizar las mesas de trabajo locales con criterios específicos para su funcionamiento. También está pendiente el establecimiento de indicadores para acreditar que los inmuebles posean las condiciones y servicios necesarios para ser considerados adecuados.

Barrio San Francisco. La liberación de los 35 metros adyacentes al Riachuelo (camino de sirga) obligó a relocalizar numerosas viviendas de este barrio ubicado en el partido de Lanús. Ello sin perjuicio de que, anteriormente, el Estado se había comprometido a

¹⁷ En el mes de septiembre la empresa ABSA informó que “debido a la falta de financiamiento de las obras establecidas en el Plan Director, no se prevé un incremento en la cobertura de los servicios de agua potable y cloacas en el ámbito de la cuenca para el presente año” (fs. 10024 del Expte. N° 150/05).

¹⁸ Apartado d. del sexto considerando.



titularizar los predios a sus habitantes en el marco del *Plan Arraigo*. La decisión se fundamentó en la situación de riesgo ambiental existente en el lugar y el mandato de mejorar la calidad de vida. Se les ofreció como única solución habitacional la mudanza al plan de viviendas ubicado en el “*predio Vialidad*”, en el cual se reubicaron parte de los vecinos en el mes de octubre de 2013, sin que mediaran instancias participativas. El complejo aun carece de conexión a desagües cloacales, tuvo problemas de acceso a la red de gas y, en parte, continua en construcción. Algunos vecinos aun resisten la mudanza debido a que los inmuebles no se ajustan a sus necesidades específicas, así como también porque no se contempla el esfuerzo que realizan en pos del interés colectivo ni se compensa la inversión que realizaron en sus viviendas.¹⁹

Salud ambiental

En materia de atención a la salud, ACUMAR incrementó los datos de diagnóstico, especialmente con 8 estudios integrales de salud en áreas de riesgo (EISAR), así como también construyó 13 unidades sanitarias especializadas, puso en funcionamiento 12 unidades móviles de atención y se encuentra construyendo un hospital.

Empero, por no haberse identificado a la población en riesgo, ni precisado las prestaciones que se agregaron a las ya existentes, no es posible saber si las actividades desarrolladas resultan suficientes y/o se encuentran orientadas hacia la resolución de los problemas de prevención y atención de las afectaciones vinculadas a la problemática ambiental, materia que compete a la autoridad de cuenca.

El esfuerzo dedicado a mejorar la información de diagnóstico debe tener correlato en la atención sanitaria, el seguimiento de los casos detectados y la formulación de recomendaciones en materia de política ambiental para prevenir impactos en la salud derivados de condiciones ambientales negativas. Materias en las cuales se observan déficits.

EISAR Villa Inflamable. El primer estudio integral de salud en áreas de riesgo se realizó en el año 2012 en Villa Inflamable, partido de Avellaneda. El 46% de los niños evidenciaron niveles de plomo en sangre mayores a los valores de referencia y el 47% no pasó la prueba de desarrollo psicomotor. También se identificaron múltiples factores de vulnerabilidad en un área altamente degradada. Dos años después la situación persiste y se carece de definiciones respecto al proyecto de relocalización, por lo que la

¹⁹ Legajo 9 del Expte. N° 01/05.



Defensoría del Pueblo de la Nación exhortó a que se tomen medidas para minimizar el riesgo ambiental al que se encuentra expuesta la población, así como que se informe respecto a la atención sanitaria brindada a las personas afectadas.²⁰

A seis años del fallo de la CSJN queda mucho por hacer en términos de gestión ambiental para alcanzar los objetivos que se persiguen. Poner en marcha los mecanismos institucionales del Estado y comenzar la ejecución de políticas públicas en diferentes áreas es meritorio, pero no logran aun los resultados necesarios para revertir las situaciones de *injusticia ambiental* que ocurren en la cuenca. Ello convoca a examinar la implementación de los instrumentos de la política ambiental establecidos en la normativa vigente, así como a revisar el procedimiento para definir las prioridades de intervención.

Política ambiental de la ACUMAR

Para alcanzar los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir daños en la cuenca Matanza Riachuelo, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por intermedio de la ACUMAR, deben llevar a cabo una política ambiental que atienda la totalidad de las variables involucradas, de un modo consistente. La CSJN, a través de los Juzgados Federales a los cuales delegó el proceso de ejecución de sentencia, debe valorar la razonabilidad y resultados de dicha política ambiental, para hacer cumplir adecuadamente el fallo del 8 de julio de 2008 y garantizar la efectiva vigencia de los derechos amenazados.

ACUMAR es un ente interjurisdiccional creado por Ley N° 26.168²¹ que cuenta con amplias facultades de regulación, control y fomento respecto de cualquier actividad con incidencia ambiental en la cuenca (art. 5), prevaleciendo ellas por sobre toda otra concurrente (art. 6). Asimismo, es el principal obligado a cumplir con el PISA y el programa ordenado por la CSJN.

²⁰ Resolución DP N° 20/2014.

²¹ A la ley adhirieron la Provincia y Ciudad Autónoma homónimas mediante las leyes locales N° 13.642 y 2.217, respectivamente. Cabe recordar que, previamente, los gobiernos nacional, bonaerense y porteño, así como los catorce intendentes de los municipios comprendidos, suscribieron un acta compromiso para apoyar la creación de la autoridad de cuenca.



La institucionalidad de la autoridad de cuenca fue creciendo progresivamente, contando actualmente con más de 400 empleados. Sin embargo, es limitado su rol como articulador interjurisdiccional y no abarca la totalidad de las variables involucradas en la problemática, lo que limita su accionar en el territorio y obstaculiza el logro de los objetivos del fallo de la CSJN.

El fortalecimiento del organismo es indispensable para que pueda ejercer plenamente sus competencias. Al respecto, solo desplegó actividades en un 40% de los campos previstos en su ley de creación, porcentaje que baja a un 25% en relación a los instrumentos de la gestión ambiental que establece la Ley General del Ambiente N° 25.675. Nótese por caso que, si bien contribuyó a la generación y organización de información pública ambiental y llevó a cabo procedimientos administrativos para el control de la contaminación, no tuvo iniciativa en el ordenamiento ambiental del territorio metropolitano ni intervino en los procesos de evaluación de impacto ambiental de emprendimientos de relevancia regional.

En cuanto al carácter interjurisdiccional del organismo es menester señalar que las disidencias entre sus partes fueron zanjadas por la asimétrica capacidad de incidir en las decisiones que otorga la composición del Consejo Directivo establecida por ley (la mitad de los miembros -uno de ellos el Presidente- representan al Estado Nacional).²² En los hechos se notó un marcado unilateralismo del gobierno nacional, pujas con el gobierno porteño y una flagrante ausencia del gobierno bonaerense. A lo que se agrega un rol secundario de quienes tienen predominantemente la responsabilidad de administrar el territorio, los municipios, quienes no tuvieron suficiente apoyo ni rindieron cuentas apropiadamente.

Los problemas de coordinación desgastaron la capacidad de acción de la ACUMAR, tornándose evidentes las diferencias al momento de decidir el financiamiento para sus actividades y las personas responsables de llevar a cabo las tareas. La autoridad no posee un mecanismo ágil para dirimir disidencias, definir los aportes presupuestarios, establecer controles cruzados y profesionalizar su planta de trabajadores. Asimismo, la conducción técnica del organismo fue objeto de constantes modificaciones que reflejan los cambios en las autoridades políticas del mismo (fueron cuatro los presidentes de la ACUMAR desde su creación) y, en muchos casos, respondió a lineamientos sectoriales de otros ministerios nacionales antes que a un criterio independiente de la autoridad de cuenca.

²² Art. 2°.



A su vez, se evidenciaron dificultades para formular una estrategia integral y planes consistentes con los objetivos a alcanzar. El PISA no actúa en los hechos como guía para la acción, ni estructura adecuadamente sus partes. Se asemeja más a una recopilación de iniciativas de la administración que a una política ambiental. Ello por cuanto no se fijaron escenarios de recomposición, objetivos precisos, ni metas progresivas intermedias. En muchos casos se carece de diagnósticos de base y es incierto el modo en que cada una de las tareas comprometidas aporta al logro de los cometidos del fallo. Situación agravada por la ausencia de indicadores de resultado apropiados.

Un tema que merece especial atención es el *Reglamento de Usos y Objetivos de Calidad de Agua* (Resolución ACUMAR N° 3/2009). Allí se estableció un objetivo de mediano a largo plazo para la calidad del agua en cursos superficiales que no se condice con el objetivo de recomposición ambiental e incluso habilita una mayor contaminación en los sectores menos degradados actualmente. Decisión que se adoptó sin previo acceso a la información y sin participación social.

Cabe recordar que, a fines del año 2012 una nueva intervención de la CSJN y el recambio de autoridades en la ACUMAR representaron una oportunidad para subsanar déficits de la planificación y elaborar una política ambiental acorde a la envergadura de la problemática que se pretende abordar.²³ En dicha ocasión, el Cuerpo Colegiado presentó un informe especial en el cual propuso criterios y acciones prioritarias para contribuir a la tarea a cargo de los Juzgados Federales en el control del cumplimiento de la sentencia.²⁴ Sin embargo, no tuvo lugar un proceso de readecuación del PISA y persiste la imprecisión respecto al alcance, modo y tiempo que implicará cumplir con el fallo.

Habida cuenta de este marco de incertidumbre, es fundamental que el Poder Judicial cuente con capacidades institucionales suficientes para examinar la razonabilidad de las decisiones que se adoptan, así como también para evaluar los resultados obtenidos. Es así que la complejidad del caso aconseja dotar al proceso de herramientas para gestionar conflictos de múltiples escalas y con diversos actores involucrados.

²³ El máximo tribunal estableció el alcance del proceso a los límites de la cuenca hídrica y las cuestiones relacionadas con el plan de saneamiento, así como también ordenó la realización de audiencias semestrales para asegurar la transparencia y el más amplio acceso a la información (resoluciones del 27/12/2012 y 19/12/2012, respectivamente).

²⁴ <http://www.dpn.gob.ar/riachuelo/rio475801.pdf>



En tal sentido, la CSJN dio pasos significativos para mejorar el acceso a la justicia, la información pública y la participación durante el juicio (pedidos de informes, audiencias públicas, intervención de terceros, opiniones de expertos, etcétera). Así como también, durante el proceso de ejecución de sentencia, ordenó la confección de una agenda con certificados de avance basados en parámetros objetivos y con control de metas intermedias mediante la celebración de audiencias semestrales, un calendario de audiencias, de fechas de vencimiento de mandas judiciales y de todo otro dato o documentación relevante.²⁵

No obstante, ello no se alcanzó hasta el presente, lo que vuelve aún más engorroso al seguimiento de los más de mil expedientes, de trámite simultáneo, que conforman la causa. Por su parte, son tareas aun pendientes la digitalización del expediente, el aporte de equipos interdisciplinarios de expertos que analicen las diversas variables involucradas, con independencia de los organismos condenados, la presentación de planes operativos anuales y el control de su avance mediante indicadores de resultado y audiencias públicas.

En definitiva, prevenir y recomponer los daños ambientales en la cuenca Matanza Riachuelo implica repensar el modo mediante el cual se decidieron los destinos de este territorio. Tarea que demanda acciones inmediatas para revertir situaciones de conflictividad, derechos amenazados y población en riesgo, así como fortalecer el Plan Integral y su control judicial.

²⁵ Considerando 8° de la resolución del 19/12/2012.



OBSERVACIONES FINALES

El balance sobre lo transcurrido en los seis años posteriores al fallo de la CSJN da cuenta de que aún queda mucho por hacer en términos de política y gestión ambiental para alcanzar los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir daños en la cuenca Matanza Riachuelo.

El esfuerzo inicial por poner en marcha los resortes del Estado para atender la problemática, las políticas de control de industrias y gestión de residuos, las obras de infraestructura y el abordaje de los casos de mayor vulnerabilidad llegaron a un límite, encontrándonos actualmente en una meseta que exige repensar los criterios que guían las intervenciones, así como también las herramientas utilizadas para establecer prioridades en la ejecución de las acciones.

La experiencia e información generadas en este tiempo crean las condiciones propicias para que la ACUMAR, con el compromiso de las jurisdicciones involucradas, avance en la formulación e implementación de una política que conduzca a incrementar el control sobre las principales fuentes de contaminación y el acceso a bienes y servicios que inciden en la vulnerabilidad de la población, en función de un criterio de *justicia ambiental*, cuyo eje sea minimizar el riesgo al que se encuentran expuestos los sectores más postergados.

La actividad continuada a lo largo de seis años, desde la sentencia de la CSJN, resultan una plataforma adecuada para avanzar en las decisiones pendientes, entre otras, las siguientes:

- re-estructurar el PISA, determinando con precisión los objetivos, líneas de base, metas intermedias progresivas, responsables, plazos, financiamientos e indicadores de resultado;
- modificar normas centrales para la gestión ambiental de la cuenca, afianzando la capacidad de la ACUMAR en el ordenamiento ambiental del territorio, el establecimiento de parámetros y la habilitación ambiental de actividades de incidencia regional;
- adoptar a las principales subcuencas de arroyos como unidades de gestión, con intervención obligatoria de los municipios comprendidos por ellas;



- acordar nuevos mecanismos para la coordinación interjurisdiccional y la resolución de controversias entre Estados;
- profesionalizar la conducción técnica de la autoridad de cuenca;
- habilitar la participación social mediante audiencias semestrales, previo acceso a información actualizada sobre el estado del ambiente y las acciones referidas a su gestión.

La razonabilidad de la política ambiental para la cuenca debe ser validada en la causa judicial de modo de evitar vulneraciones de derechos, en el marco de un proceso que cuente con instancias participativas y el apoyo especializado de equipos interdisciplinarios. A su vez, el control judicial de su ejecución debe desplazarse desde el seguimiento de las actividades hacia la verificación de los resultados obtenidos. Ello en aras de garantizar la efectiva vigencia de los derechos amenazados y propender al más pronto y eficaz cumplimiento de la sentencia del 8 de julio de 2008.-