



*El saneamiento del Riachuelo,
una cuestión social y política*

Derechos desestabilizadores

*Es necesaria una profunda transformación institucional para solucionar
la vulnerabilidad social y ambiental que sufren más de tres millones de
habitantes de la cuenca Riachuelo-Matanza.*

.....
Por Gabriela Merlinsky - Facultad de Ciencias Sociales (UBA)



Durante décadas, el Riachuelo representó el límite que separaba la ciudad capital de un espacio ajeno y olvidado. Salvo en su desembocadura, constituyó un espacio marginal de la ciudad metropolitana; quizás esto explique las dificultades históricas para integrarlo al desarrollo urbano. Todavía hoy existen áreas lindantes al Riachuelo que son prácticamente inaccesibles por calles o senderos y donde casi no hay instituciones que señalen la presencia del Estado.

Agua arriba del Puente La Noria, el Riachuelo, ya Río Matanza, se interna plenamente en la provincia de Buenos Aires. Catorce municipios del conurbano, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la provincia de Buenos Aires y el Estado nacional confluyen con diferentes competencias de gobierno sobre un mismo territorio. Tomando en cuenta una perspectiva más amplia que las orillas del río, y considerando el territorio abarcador de la cuenca, se hacen aún más visibles las contradicciones históricas del desarrollo de la ciudad metropolitana. En la cuenca Matanza-Riachuelo residen más de tres millones de habitantes. Si se analizan los principales indicadores sociales y demográficos, en todas las comparaciones la cuenca reúne índices de mayor vulnerabilidad social y ambiental que el resto metropolitano.

El saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo no refiere solamente al problema de la contaminación hídrica, representa un verdadero desafío político que consiste en generar condiciones para el desarrollo sustentable de una región en desventaja social y ambiental.

Haciendo visible la cuestión ambiental

Las cuencas hidrográficas metropolitanas han sido históricamente sistemas hídricos invisibilizados desde el punto de vista político y social. El asentamiento poblacional ha seguido un patrón de sobreocupación del suelo en las zonas costeras, especialmente en los terrenos bajos de las desembocaduras de los ríos. Durante décadas se consideró a los recursos hídricos como insumos para la producción y medios para la descarga de efluentes, desconociendo su carácter de sistemas hídricos interconectados, esenciales para la planificación de la vida, el aprovisionamiento de las actividades y el desarrollo futuro.

En la última década esto empezó a cambiar por la acción de diferentes procesos de movilización social: las acciones colectivas de protesta en Gualeguaychú, una mayor visibilidad pública de organizaciones territoriales –tales como foros hídricos o asambleas autoconvocadas en todo el país– y las denuncias públicas por la emergencia ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo que desde 2003 en adelante viene publicando la Defensoría del Pueblo de la Nación. La acción de este organismo ha funcionado como un puente de demandas y un catalizador social para transformar el reclamo por el saneamiento del Riachuelo en un asunto público.

Las acciones de protesta del movimiento ciudadano ambiental de Gualeguaychú obraron como punto de vista precedente para la instalación de la cuestión ambiental como asunto público. A partir de que el gobierno nacional presentó una demanda en la Corte Internacional de Justicia por la afectación al Río Uruguay, la Defensoría del Pueblo redobló su reclamo por la falta de políticas públicas para el saneamiento de la cuenca. En esa coyuntura política, la Corte Suprema de Justicia estableció su competencia en la cuestión.

De este modo, el derecho al ambiente sano ha ganado lugar en la conciencia colectiva como un derecho sustantivo que debe ser respaldado por una política de Estado.

La causa “Beatriz Mendoza”: justicia para el Riachuelo

La Corte Suprema de Justicia declaró el 20 de junio de 2006 su competencia originaria en la causa “Beatriz Mendoza”, una demanda judicial interpuesta por un conjunto de residentes de la cuenca Matanza-Riachuelo que exigieron la recomposición del bien ambiental y el resarcimiento por daño colectivo en los términos que establece la Ley General del Ambiente (Ley 25.675). En su resolución originaria, la Corte exigió la presentación de información por parte de las empresas demandadas y encomendó a las diferentes jurisdicciones de gobierno con competencia en la cuenca la elaboración de un plan integrado y progresivo para el saneamiento del territorio.

El Estado nacional respondió al reclamo de la Corte mediante la creación de una nueva autoridad interjurisdiccional: la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar). Esto generó movimientos en los arreglos de poder de los diferentes gobiernos con competencia en el territorio. Durante las audiencias públicas convocadas por el máximo tribunal, el plan de saneamiento ambiental se volvió objeto de controversia, pasando por sucesivas reelaboraciones incrementales. La Corte se propuso, durante el juicio, generar tensiones en las formas de resolver los problemas, conminando a la acción coordinada de las jurisdicciones con competencia en la cuenca y convocando a las empresas acusadas por daño ambiental a presentar sus descargos.

La sentencia final por recomposición y prevención del daño ambiental tuvo lugar el 8 de julio de 2009. A partir de allí, la Corte estableció la responsabilidad de las diferentes jurisdicciones en el saneamiento de la cuenca y estableció medidas perentorias, exigiendo su cumplimiento bajo el apercibimiento de multas aplicables a los funcionarios. Y generó un modelo participativo para el seguimiento del caso: son las mismas ONG demandantes y la Defensoría el Pueblo de la Nación quienes forman parte de un cuerpo colegiado encargado de controlar la ejecución de la sentencia. La implementación del fallo judicial trajo consigo un mecanismo inédito de control de gestión de las políticas públicas, con metas y plazos de cumplimiento que deben ser auditados socialmente.

Es importante decir que este proceso continúa abierto, y el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo es todavía una apuesta incierta que abre importantes signos de interrogación. Sin embargo, el caso judicial ha generado un punto de inflexión en el tratamiento de la cuestión ambiental en la Argentina en dos sentidos fundamentales. En términos institucionales, porque los diferentes gobiernos jurisdiccionales con competencia en la cuenca están obligados a llevar adelante un plan integrado (progresivo, multidimensional y coordinado) para el saneamiento de la cuenca. En términos sociales y políticos, porque el saneamiento de la cuenca se volvió un caso testigo para el futuro de la política ambiental y forma parte de los repertorios de demanda de las organizaciones sociales territoriales.

Desafíos institucionales para la gestión de cuencas

La degradación ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo es la consecuencia de una forma de apropiación desigual del territorio donde las empresas han podido utilizar el agua como insumo del proceso productivo y el cauce como un colector de efluentes. En esos términos, han externalizado al conjunto de la sociedad las consecuencias sociales y ambientales negativas de su falta de cumpli-

histórico en materia de inversión. Es necesario generar dispositivos duraderos de control de gestión y de participación de la ciudadanía. Solamente si son reapropiados socialmente, los planes para la recuperación de la cuenca tienen posibilidades de perdurar en el tiempo.

Desigualdad social y justicia ambiental

En la cuenca Matanza-Riachuelo hay una estrecha vinculación entre las condiciones de acceso al suelo



miento de la normativa ambiental. El conflicto de poderes entre niveles jurisdiccionales (la Nación, la provincia, los municipios) hace referencia a un problema histórico de ausencia de planificación metropolitana, superposición de competencias y falta de control en el ordenamiento ambiental del territorio.

El saneamiento ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo supone afrontar problemas multidimensionales que remiten a una crisis de organización social que está en la base de la crisis ambiental. Implica entender la gestión integrada del agua como un desafío político para articular intereses conflictivos y fuertes asimetrías en el acceso y disponibilidad de los recursos naturales. La progresividad en los planes y programas de saneamiento es un requisito.

Si pretendemos recuperar el Riachuelo como bien público ambiental será necesario:

- 1. Diseñar estrategias de gestión por cuenca que superen el esquema sectorial en la gestión del agua. Implica articular las acciones de la empresa de agua y saneamiento (AySA) con las emprendidas por Acumar: la extensión de las redes de agua potable y cloacas es una medida estructural para sanear el Riachuelo, pero sobre todo para mejorar las condiciones de salud de la población.*

- 2. Dar más participación a los municipios en el esquema de gobernabilidad ambiental. La acción de los gobiernos locales tiene consecuencias en el ordenamiento ambiental del territorio (asentamiento en áreas inundables, control de basurales y control de las industrias) y en las políticas de uso del suelo.*

- 3. Generar un esquema institucional de implementación de las políticas que permita superar el déficit*

El saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo no refiere solamente al problema de la contaminación hídrica. Representa un verdadero desafío político que consiste en generar condiciones para el desarrollo sustentable de una región en desventaja social y ambiental.

urbano y la exposición a las consecuencias de la degradación ambiental. El 53 por ciento de la población de la cuenca se encuentra expuesto a elevados niveles de riesgo sanitario, es decir, carencia de agua segura y/o carencia de cobertura de saneamiento. Cerca de 500 mil personas viven en asentamientos precarios y villas de emergencia, en su mayor parte sobre suelos contaminados y/o inundables: a medida que nos acercamos al curso principal empiezan a aumentar los índices de pobreza por ingresos y la situación de precariedad habitacional.

El movimiento de justicia ambiental es una extensión del movimiento moderno por la ampliación de los derechos civiles. Por justicia ambiental designamos un conjunto de principios y prácticas que aseguran que ningún grupo social, sea étnico, racial o de clase, soporte una parte desproporcionada de las consecuencias ambientales negativas de operaciones económicas, decisiones de políticas y programas, o por la ausencia u omisión de tales políticas.

En los últimos años las organizaciones territoriales de la cuenca que reclaman por derechos han incorporado la dimensión ambiental en su agenda y asimismo han ampliado su horizonte territorial hacia la identi-

ficación de problemas de escala regional. Es común ver en los foros, asambleas, agrupaciones inter-cuencas y experiencias de grupos autoconvocados la referencia al saneamiento de las cuencas metropolitanas como eje articulador de las demandas. Estos reclamos se plantean asimismo como una cuestión de justicia ambiental. El punto central de la argumentación se basa en el saneamiento de las cuencas como una condición necesaria para garantizar el derecho a la salud, asegurando la democratización en el acceso a los recursos ambientales y a la sustentabilidad de su uso.

Es importante llamar la atención sobre las condiciones sociales de reproducción de la desigualdad social y ambiental. Si la recuperación de la cuenca implica políticas de mejoramiento de infraestructuras y equipamiento que aumenten los costos del uso del suelo, puede llevar a la expulsión de la población de menores ingresos. Este es otro elemento que abona la necesidad de pensar la política pública de manera integrada atendiendo a las condiciones de acceso y apropiación del territorio por parte de diferentes grupos sociales.

Derechos desestabilizadores

El conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo deja al desnudo una situación estructural, donde la causa de la violación de derechos refiere a prácticas o políticas sistémicas. La exigencia de sanear el Riachuelo presupone modificar esquemas de funcionamiento institucional, sistemas de reparto de poder jurisdiccional y el ejercicio de un rol activo por parte del Estado en el control y regulación de las actividades económicas. En suma, para que ese derecho al ambiente sano se pueda ejercer, es necesario desestabilizar una forma de intervención estatal que es funcional al statu quo existente.

Los derechos desestabilizadores buscan desatrincherar a las instituciones públicas cuando tienen fallas históricas que sostienen ventajas y jerarquías de poder aisladas. Se trata de derechos cuyo ejercicio pleno sólo puede garantizarse si se mueve todo un andamiaje institucional inmune a cualquier forma de control social o político.

El saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo es una aspiración social que fue imposible de concretar en el pasado y que no superó la prueba de diferentes planes y programas fallidos acusados de corrupción. Para que las políticas ambientales tengan efectividad será necesario generar un proceso de transformación institucional que mediante el control ciudadano logre un programa de largo plazo, con continuidad más allá de los gobiernos.

En la Argentina los bienes de la naturaleza comenzaron a ocupar un lugar central en los lenguajes de valoración de los actores sociales que reclaman por derechos. Todavía queda un largo camino por recorrer para que esto genere una reconfiguración sustantiva de la ciudadanía. Sin embargo, hay un fenómeno que puede ser auspicioso: la gobernabilidad ambiental empieza a ser planteada como un problema político real para la gestión del territorio y los recursos naturales. 🌱



