

Los desafíos políticos e institucionales del saneamiento del Riachuelo

Deterioro ambiental en el Gran Buenos Aires

La región metropolitana de Buenos Aires concentra el mayor poder político y económico de la Argentina. Es el principal centro financiero, el mayor mercado de producción y consumo, reúne el 50% de la mano de obra industrial y el 55% del PBI del país. Su actividad económica, su estructura administrativa y sus políticas urbanas son el soporte de la vida de cerca de quince millones de habitantes, que diariamente utilizan su infraestructura de transporte, sus servicios de salud y educación, sus deportes y esparcimiento.

En su territorio se utilizan recursos naturales y se generan alteraciones ambientales que afectan el bienestar y la salud de las personas. En una gran aglomeración, si el Estado no interviene con acierto en la gestión y el uso de dichos recursos, la presión humana supera rápidamente la capacidad de los sistemas naturales de regenerarse. En esas circunstancias aparecen los problemas ambientales. Y eso, efectivamente, aconteció, en especial en la cuenca del Matanza-Riachuelo.

Una de las causas de esos problemas, que ocasiona la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, es el vertido en el río —o en la red de desagües pluviales que desemboca directamente en este— tanto de líquidos cloacales como de efluentes industriales. A ello se suma el eventual desborde de cloacas troncales y el escurrido o infiltración de agua de basurales, que lleva contaminantes disueltos.

La contaminación se produce por la introducción en los sistemas naturales de elementos extraños a ellos, generalmente producto de la actividad humana. Puede ser permanente o transitoria, dependiendo de la cantidad y el tipo de elementos introducidos, y de la capacidad del ambiente de incorporarlos a los ciclos naturales y asimilar los cambios que así se producen en estos. Superados ciertos umbrales de contaminación, se está ante la degradación ambiental, por la que los ecosistemas pierden en mayor o menor medida algunas de sus características. Ejemplo de degradación ambiental es la pérdida del oxígeno disuelto en aguas de ríos o lagos, y la consiguiente incapacidad de estos de albergar muchos tipos de vida acuática.

Es conocido que los ingresos y la riqueza de los habitantes de la ciudad están distribuidos en forma desigual. Las inequidades entre grupos sociales van acompañadas por grandes diferencias de oportunidades en la ocupación del territorio. Esto marca otra dimensión de la desigualdad, que a veces pasa inadvertida: es la injusticia ambiental, por la que los daños originados en la contaminación se concentran desproporcionadamente en los sitios social y económicamente relegados.

Los fenómenos que causan esos trastornos se acumulan a lo largo de décadas como amenazas por bastante tiempo invisibles, pues están bajo tierra en forma de líquidos cloacales o efluentes industriales, en el aire como gases o partículas, y en los cursos de agua como sustancias disueltas o en suspensión. Los ciudadanos solo toman cuenta de su presencia cuando aparecen las primeras alteraciones de su salud o su bienestar. La contaminación y hasta degradación

¿DE QUÉ SE TRATA?

Más que las dificultades técnicas y el costo, el mayor impedimento para sanear el Riachuelo-río Matanza y recuperar la calidad del ambiente de su cuenca está constituido por los obstáculos políticos y de gestión que las prácticas institucionales tradicionales son incapaces de sortear. Con su intervención innovadora, la Corte Suprema indicó cómo hacerlo y abrió nuevos rumbos para las políticas públicas ambientales.



Embarcaciones pesqueras en la costa del Riachuelo en La Boca, ca. 1970.

de los cursos de agua de la región metropolitana y de sus cuencas constituyen un ejemplo elocuente de lo dicho. Usados como sumidero de todo tipo de desechos industriales y domiciliarios, los ríos se han ido deteriorando hasta perder sus características químicas y biológicas naturales.

El desafío de la recomposición ambiental

En la región metropolitana de Buenos Aires existen tres grandes cuencas hídricas, más otras menores cuyas aguas escurren por arroyos urbanos entubados o aún visibles. Las primeras corresponden a los ríos Matanza-Riachuelo, Reconquista y Luján. La riqueza hídrica de la región hizo posible el crecimiento histórico de la ciudad. El enorme caudal de agua dulce que fluye por el estuario del Plata, traído principalmente por el Paraná y el Uruguay, generó la imagen ilusoria del agua como un recurso ilimitado para el consumo humano y para eliminar desechos.

Los límites geográficos de esas cuencas hídricas no coinciden con los de las divisiones políticas y administrativas del mismo territorio. Por eso, uno de los mayores desafíos que enfrenta la gestión hídrica para establecer y ejecutar una política de recuperación ambiental es coordinar la acción de múltiples áreas de gobierno de los tres niveles que contempla el orden constitucional argentino: nacional, provincial y municipal. No es tarea simple, dadas las diferentes prioridades de cada nivel de gobierno y la existencia de conflictos políticos.

La debilidad y hasta ausencia de coordinación de las administraciones metropolitanas dificultaron o imposibilitaron evaluar todas las consecuencias, incluidas las am-

bientales, de las grandes obras de infraestructura, de la gestión de los residuos sólidos urbanos, de la provisión de agua y saneamiento, de los riesgos para la salud pública, etcétera. Además, no lejanas acciones de recuperación ambiental, por ejemplo el plan de los mil días que lanzó una conocida funcionaria de la década de 1990, quedaron en la memoria como ejemplos paradigmáticos de promesas incumplidas por las autoridades.

Otras circunstancias históricas y actuales también constriñen las posibles acciones de recuperación ambiental de las cuencas de la región. Históricamente, la actividad industrial tendió a ocupar las zonas relativamente bajas y la residencial buscó las altas. En las dos últimas décadas, el proceso de cambio y adecuación de la red vial —en especial, la construcción de autopistas— y la proliferación de nuevas urbanizaciones



Viviendas precarias y orillas insalubres del Riachuelo.

cerradas no han respetado sanos criterios de conservación ambiental y de manejo hídrico. Así, se ha producido la ocupación de áreas tradicionalmente agrícolas y de humedales, los que sufrieron profundos cambios en el paisaje.

En los municipios del conurbano bonaerense, particularmente en la cuenca baja del Reconquista y en el Riachuelo, la regulación de los usos del suelo casi siempre fue inadecuada, y resultó insuficiente la inversión en infraestructura pública. Los sitios en los que estos déficits son más marcados son también aquellos que albergan a la población más pobre, cuyas autoridades tienen menor poder financiero y cuyos pobladores deben enfrentar las consecuencias más graves de la degradación ambiental, porque han reunido desde siempre y siguen concentrando el grueso de las industrias contaminantes.

En materia residencial, la ocupación de nuevas áreas siguió principalmente dos patrones. Por un lado están las operaciones mercantiles destinadas a grupos con mayor o menor capacidad adquisitiva, sobre todo los que tienen ingresos medios y altos. Por el otro, la población que no puede acceder al mercado de tierras ocupa áreas de escaso valor económico que, entre otras, suelen ser las inundables, los basurales a cielo abierto o aquellas cuyos suelos están contaminados. Para los más pobres vivir en un hábitat contaminado no es una elección. Si bien en los últimos años se ha reactivado la política de vivienda social, todavía es muy grande el déficit en esta materia. Es especialmente escaso el suelo urbano de calidad con el que garantizar el derecho a la vivienda de las poblaciones que viven en sitios ambientalmente degradados.

Complejidad en los problemas ambientales de la cuenca Matanza-Riachuelo

La cuenca del Matanza-Riachuelo comprende catorce municipios bonaerenses: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Lanús, Las Heras, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente, además de varios barrios del sur de Ciudad Autónoma de Buenos Aires situados en las comunas 4 y 8.

Tienen jurisdicción en ese territorio, por un lado, el gobierno nacional, por tratarse de una vía navegable, y por el otro tanto el de la provincia de Buenos Aires como el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ya que el dominio de los recursos naturales es constitucionalmente de los estados provinciales. Múltiples organismos de cada uno de esos niveles estatales son competentes en diversas materias. Los municipios bonaerenses del área tienen injerencia sobre el ordenamiento del suelo y el control de actividades contaminantes dentro de sus respectivos límites.

En adición a lo anterior, los problemas ambientales de la cuenca del Matanza-Riachuelo resultan de un contexto caracterizado por:

- Déficit de infraestructura sanitaria. Cerca del 30% de las viviendas no posee conexión a red de agua y el 57% no accede al servicio de cloacas. Esto genera contaminación del suelo y el agua por intrusión de efluentes cloacales. Un estudio realizado en 2009 estimó que el 53% de los hogares se encuentra en situación de vulnerabilidad sanitaria. Lo indicado pone a esta población en alto riesgo relativo de contraer intoxicaciones, diarrea, cólera, hepatitis, hepatitis A y otras dolencias.
- Contaminación por efluentes industriales. Hoy las industrias vierten desechos en los ríos en cantidades desproporcionadas a la capacidad receptora de estos. La mayoría de las veces lo hacen sin permiso, o con permisos que no tuvieron en cuenta esa capacidad receptora. Durante 2012, el organismo interjurisdiccional Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo hizo un censo de los establecimientos industriales del área. Empadronó más de 20.000, de los cuales unos 11.000 correspondieron a industrias manufactureras, y consideró contaminantes a unos 1400. Muchos de estos liberan compuestos tóxicos, como metales pesados (plomo, mercurio, cinc). Si bien los efluentes industriales no dominan en volumen, son los más nocivos por su toxicidad.
- Basurales clandestinos. Se localizan, a cielo abierto, sobre todo en los bordes del río. Durante 2011 se relevaron 360 de ellos. Suelen ser la fuente de subsistencia de muchos desocupados, que ganan algún dinero separando materiales reciclables de los desechos, aunque ello signifique un peligro para su salud.
- Ausencia de adecuadas normas de zonificación en materia de uso del suelo. Ello ha facilitado que se localizaran industrias contaminantes linderas con sectores residenciales.
- Población alojada en viviendas precarias. Se estima que en la cuenca del Matanza-Riachuelo hay unas 500.000 personas viviendo en asentamientos, villas de emergencia y barrios informales. La mayoría se concentra en los municipios de La Matanza, Lanús y el sur de la ciudad de Buenos Aires, en el tramo inferior del río, donde hay mayor deterioro ambiental. Los que viven más cerca de las márgenes de cursos de agua o de establecimientos industriales contaminantes están más expuestos a contraer enfermedades de origen ambiental.
- Existencia de un área de alto riesgo. Ubicado próximo a la desembocadura del Riachuelo, en la margen derecha del río, el polo petroquímico Dock Sud es un parque industrial de 380 hectáreas que alberga 42 empresas. Constituye un área de alto riesgo ambiental por la presencia de combustibles y productos químicos. En su proximidad residen cerca de 1300 familias en el barrio conocido como Villa Inflamable.



La intervención de la Corte Suprema de Justicia

En junio de 2004, un grupo de habitantes de Villa Inflamable, junto con otros pobladores del municipio de Avellaneda, presentaron una demanda a la Corte Suprema de Justicia reclamando resarcimiento por daños sufridos a causa de la contaminación del Riachuelo. También solicitaron el saneamiento del ambiente deteriorado y la creación de un fondo para financiarlo. El sufrimiento ambiental de esos vecinos llevaba muchos años y había sido documentado en 2003 por un estudio epidemiológico realizado por la agencia japonesa de cooperación internacional JICA, que constató anormales concentraciones de plomo en la sangre de los niños de Villa Inflamable.

Los nombrados accionaron contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas. Los autos fueron caratulados 'Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)'. Para más datos sobre el tema, consulte el lector las páginas de internet <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>, <http://www.farn.org.ar/participacion/riachuelo/index.html> y http://www.acumar.gov.ar/informacionPublica_causa_mendoza.php.

La demanda argumentó el carácter colectivo del derecho al ambiente sano, según los artículos 41 y 43 de la Constitución Nacional. Reclamó el saneamiento de la cuenca como requisito para reparar el daño a la salud de los habitantes, según los artículos 27, 28 y 30 de la ley 25.675 (Ley General del Ambiente), para la cual quienes producen un daño ambiental deben repararlo y es responsabilidad del poder público controlar que lo hagan. También sostuvo que las empresas contaminadoras no pueden quedar exentas de responsabilidad.

En 2006, la Corte aceptó parcialmente la demanda. Declinó intervenir en el reclamo de compensación por daños a personas e indicó que fuera presentado ante el juez fede-

ral correspondiente al domicilio de los actores. Pero retuvo para sí la cuestión de los daños colectivos, sobre la que declaró su competencia originaria en virtud de tratarse de recursos ambientales interjurisdiccionales que son bienes públicos, y también por ser partes demandadas el Estado nacional y la provincia de Buenos Aires. En estos términos, declaró su competencia originaria y encomendó a los gobiernos con jurisdicción en la cuenca la elaboración de un plan integral de saneamiento y recomposición ambiental, que abarque la limpieza de las aguas del Riachuelo, del aire y de los suelos, y estableció que el asunto se discuta en audiencias públicas. Al exigir la realización de dicho plan en forma coordinada entre las jurisdicciones, puso en el centro de la escena la falta de instituciones que permitan gobernabilidad ambiental metropolitana.

Se celebraron cuatro audiencias públicas, en que las partes acusadas pudieron presentar descargos y en que también intervinieron la Defensoría del Pueblo y varias organizaciones no gubernamentales de defensa del ambiente en calidad de terceros en la causa. En julio de 2008, la Corte dictó sentencia por la que ordenó poner en práctica políticas públicas concretas en materia ambiental, les fijó plazos y estableció sanciones en caso de su incumplimiento. Dejó en manos de un juez federal la ejecución de su sentencia y puso el control de esa ejecución en manos del Defensor del Pueblo, de la Auditoría General de la Nación y de las mencionadas entidades defensoras del ambiente.

Por su parte, el Estado nacional respondió al planteo de la corte con la creación en noviembre de 2006 del mencionado ente interjurisdiccional Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), el que, a seis años de ser establecido, logró hasta cierto punto modificar las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno del área metropolitana.

La ejecución de la sentencia pasó al juzgado federal de primera instancia de Quilmes, y se puso en marcha un innovador mecanismo control, con metas y plazos de cumplimiento. Quedó a cargo de la Auditoría General de la Nación el control del presupuesto, y en manos de un cuerpo colegiado (compuesto por la Defensoría del Pueblo y las



Antiguo puente ferroviario Barraca Peña, construido en 1913 por el entonces Ferrocarril Sud. Prácticamente en desuso.



Costa del Riachuelo. Foto *integrar.bue.edu.ar*

organizaciones no gubernamentales indicadas) el control de los avances del plan. En los últimos años, se siguió convocando a audiencias públicas para evaluar esos avances. En octubre de 2012, ante acusaciones por corrupción en el juzgado, la Corte separó al juez de la causa.

La historia relatada demuestra que problemas ambientales complejos como la recuperación de una cuenca hídrica requieren acuerdos políticos fundamentales y planes de largo plazo. Al mismo tiempo, no están exentos de conflictos entre los actores sociales, que tienen intereses contrapuestos con relación a los recursos naturales.

La nueva visibilidad de los asuntos ambientales

Si el conflicto ambiental del Riachuelo tomó visibilidad es porque, con la causa judicial, se volvió un asunto político que se procesa por la Justicia. En derecho, este tipo de causas se llaman *estructurales*, y tienen la característica de que los tribunales no pueden resolverlas por una orden simple, ya que el origen de la violación reside en prácticas o en políticas sistemáticas.

La exigencia de sanear el Riachuelo impuso la necesidad de modificar el funcionamiento institucional, en particular el ejercicio de la autoridad interjurisdiccional y el cometido de los poderes públicos en la regulación y el control de las actividades económicas. Para que el derecho al ambiente sano se pueda ejercer, es necesario alterar el *statu quo* existente.

La intervención de la Corte Suprema, al abrir un nuevo capítulo en la sinuosa historia del Riachuelo, no solo provocó la coordinación y la acción conjunta de entidades hasta entonces encerradas dentro de límites de diferentes jurisdicciones y competencias; también puso la política ambiental en la agenda de los gobiernos municipales. Impulsó igualmente la toma de conciencia por parte de la sociedad de que el ambiente es un bien público, con lo

que los problemas ambientales pasaron a ser parte de los reclamos de diferentes organizaciones sociales.


En adición, la acción de saneamiento de la cuenca del Matanza-Riachuelo proporcionó la oportunidad para que la Defensoría del Pueblo y las entidades no gubernamentales de defensa del ambiente que fueron incorporadas a la causa pudiesen llevar adelante un innovador trabajo coordinado en el control de la ejecución de la sentencia.

La Corte exigió desde el inicio poner en marcha un sistema digital de información pública, que llevó a mejorar el caudal de conocimientos disponibles para diagnosticar y evaluar los desafíos de la recuperación ambiental. Sin embargo, todavía falta un programa de investigación, que incluya realizar estudios de largo plazo sobre la evolución de los ecosistemas y, especialmente, el monitoreo de objetivos móviles, es decir, de factores de evolución rápida vinculados con el uso de la tierra.

Finalmente, el proceso permitió una actualización del derecho. Tanto las normas constitucionales como la legislación ambiental más reciente ganaron existencia social, pues las partes en conflicto recurrieron a la ley para dirimir un asunto público de máxima relevancia.

La continuidad institucional

Las virtudes del proceso descrito, sin embargo, son insuficientes para impulsar un cambio institucional de largo plazo. Un punto débil es que los movimientos de base —las asociaciones territoriales, los vecinos afectados, los que viven en situaciones de peligro ambiental y vulnerabilidad social, etcétera— pueden ejercer limitada influencia, ya que carecen de mecanismos de participación en la política de saneamiento de la cuenca.

La literatura sobre gestión de cuencas coincide en señalar que el principal desafío en la materia, en los países iberoamericanos, es institucional y político. Toda crisis ambiental estalla en el marco de una organización social e institucional. Por definición, la gestión de cuencas significa manejar un conflicto de intereses contrapuestos, entre los cuales los que tienen mayor poder económico y político con frecuencia tienen limitado apego a la conservación ambiental, o la utilizan como medio para conseguir otros objetivos. Se puede concluir, por lo tanto, que un requisito para solucionar esas crisis es la creación de mecanismos de largo plazo que aseguren una sostenida y equitativa participación de todos los genuinos interesados. 



María Gabriela Merlinsky

Doctora en ciencias sociales, UBA.

Doctora en geografía, Universidad de París VIII.

Profesora titular interina, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Investigadora adjunta del Conicet.

merlinsk@retina.ar