



Una política de Estado para el Riachuelo

Por Andrés M. Nápoli

Director Área Riachuelo de FARN

Resumen ejecutivo

La Cuenca Matanza - Riachuelo constituye el sistema hídrico de mayor relevancia regional en el Área Metropolitana de Buenos Aires debido a su intensa imbricación a la trama construida. La falta de políticas públicas y de control por parte de los gobiernos con jurisdicción en el área, así como la ausencia de gestiones ambientalmente responsables en los procesos productivos de las industrias que se asientan en la cuenca tienen como correlato el deterioro de la misma, el cual se ha ido agravando a lo largo de la años hasta convertirse en un auténtico símbolo de la contaminación en la República Argentina.

La degradación de sus recursos naturales afecta tanto al curso de agua, como a su lecho, el aire y las napas subterráneas, incidiendo en forma directa en la salud de millones de habitantes (muchos de los cuales viven en un estado de precariedad alarmante, con una alta vulnerabilidad y necesidades básicas insatisfechas, sin contar con servicios básicos como el acceso a agua potable y el saneamiento cloacal) y repercutiendo en el potencial productivo de la zona.

No obstante la importancia de la cuenca, su problemática ha estado sistemáticamente fuera de la agenda pública. Dicha situación recién pudo comenzar a revertirse a partir de una demanda judicial interpuesta por vecinos de la zona y receptada en forma originaria por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En la misma, luego de un complejo proceso que

requirió de la más responsable y activa labor del máximo tribunal, y en el cual se dio amplia participación a los distintos sectores involucrados y difusión a la ciudadanía en general, se alcanzó un fallo histórico que estableció tanto las responsabilidades que competen en la prevención y recomposición del bien colectivo dañado, como también un programa de acciones de cumplimiento obligatorio tendientes a tal fin, innovando, asimismo, en un amplio sistema de control en la ejecución de la sentencia.

La Cuenca Matanza - Riachuelo se encuentra actualmente ante una oportunidad histórica, tal vez la última que tenga, de revertir su lastimoso estado, mejorando así la calidad de vida de millones de habitantes y asentando, por su importante significación, un modelo en lo que respecta al actuar de los sectores público y privado, de información pública y participación ciudadana, que se proyectará hacia otros casos en toda la república en aras de afianzar un nuevo paradigma de desarrollo sustentable.

I. Introducción

El artículo¹ que aquí presentamos aborda el tratamiento de la Cuenca Matanza - Riachuelo (CMR), uno de los problemas de mayor relevancia socio - ambiental de la Argentina, y que ha merecido el pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), en un fallo que no hemos dudado en calificar de histórico².

Los contenidos del presente informe han sido elaborados con el objeto de servir de base para el conocimiento y el seguimiento de la gestión relacionada con el Plan de Saneamiento y Recomposición del Daño Ambiental de la CMR. En este sentido, se realiza una evaluación del estado de situación actual de la cuenca, como así también de aquellos aspectos que se relacionan más directamente con los mandatos y las obligaciones impuestas en la sentencia de la Causa Mendoza y la gestión del Estado en la materia.

¹ El autor agradece la colaboración prestada por Javier García Espil y Federico Sangalli en la elaboración y revisión de este artículo.

² María Eugenia Di Paola y Andrés Nápoli.
Ver: http://www.farn.org.ar/prensa/salidas/fallo_riachuelo080708.html

No nos proponemos con ello hacer un análisis del fallo de la CSJN, sobre el cual ya nos hemos pronunciado³, sino brindar información y observar cómo se viene desarrollando la ejecución de la sentencia ordenada por el máximo tribunal en la materia, la cual se ha transformado en la actualidad en el elemento clave de la gestión de la cuenca.

II. La problemática del Riachuelo

Nadie duda en afirmar que la CMR contiene el curso de agua más contaminado de la Argentina que ha sido calificado como uno de los treinta sitios más contaminados del mundo⁴.

La grave crisis ambiental de la cuenca no se reduce simplemente a la polución del curso de agua, sino que implica la degradación en el más amplio sentido del término, incorporando en él tanto los componentes del medio biofísico como del socioeconómico⁵. Ello impacta de manera directa en más de dos millones de personas que habitan en sus proximidades, quienes además conforman núcleos poblacionales de muy bajos ingresos y que poseen elevados índices de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), lo que evidencia la dimensión social que la problemática presenta.

El deterioro ambiental que presenta la CMR representa una realidad propia del Siglo XIX, con la cual los argentinos, y los habitantes del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en particular, nos hemos acostumbrado a convivir.

La contaminación del agua, la ausencia de obras de infraestructura básica, el desarrollo urbano e industrial no planificado, la ausencia absoluta de control por parte del Estado, la conducta irresponsable de la mayor

³ Andrés Nápoli y José Alberto Esain, "Riachuelo: "Habemus Sentencia". Dossier Justicia Ambiental: Revista de Derecho Ambiental n° 16. Octubre – Diciembre 2008. Abeledo Perrot, Buenos Aires, Argentina, 2008.

⁴ Ver <http://www.blacksmithinstitute.org/wwwpp2007/finalReport2007.pdf>

⁵ Evaluación Ambiental del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza - Riachuelo, realizado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAYDS) y la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Capítulo 5. Línea de Base y Diagnóstico Ambiental de la Cuenca Matanza – Riachuelo, pág. 8.

parte de sector privado y la apatía generalizada de la población, son algunos de los problemas que contribuyen a determinar el estado actual de la Cuenca.

El Matanza - Riachuelo es el sistema hídrico de mayor relevancia regional en el Área Metropolitana de Buenos Aires, por su intensa imbricación a la trama construida. Es un río típico de llanura que ocupa una superficie de 2.240 km², con una longitud media de 75 kms y en su recorrido, antes de desembocar en el Río de la Plata, atraviesa una de las regiones más densamente pobladas de nuestro continente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 Municipios del conurbano bonaerense⁶.

La cuenca está formada por 232 afluentes que descargan sus aguas en el Río Matanza, pero los que dan origen al sistema son los arroyos Rodríguez o de los Pozos, Morales y Cañuelas.

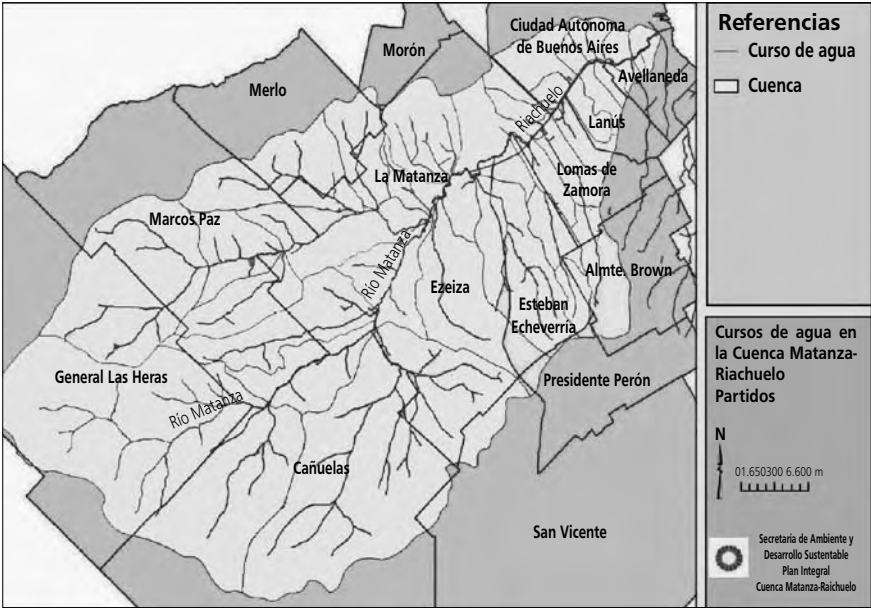
El caudal medio de agua de la CMR es considerablemente bajo⁷. Según los datos aportados por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), el caudal medio mínimo alcanza a 2,89 m³/seg., en tanto en la desembocadura del Riachuelo al Río de la Plata el mismo crece hasta alcanzar los 8 m³/seg⁸. A ello se debe adicionar el conjunto de buques hundidos y otros elementos tales como basamentos, pilares de viejos puentes, pontones y muelles derruidos que obstaculizan el escurrimiento de las aguas y dificultan el perfil hidráulico del curso, contribuyendo a agravar la contaminación del río.

⁶ Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

⁷ El Río Paraná cuenta con un caudal medio de entre 11.500 m³/s. y 15.000 m³/s. a la altura de la ciudad de Rosario (Pcia. De Santa Fe), al desembocar en el Río de la Plata su caudal asciende a 17.000 m³/s., comparable a la de ríos como el Mississippi (18.000 m³/s.) y el Ganges (16.000 m³/s.).

⁸ Su régimen hidráulico en su nivel bajo, está afectado por las mareas del Río de la Plata que lo alteran, ya que se producen dos mareas astronómicas por día que elevan las aguas del mismo, lo que provoca la inversión de la corriente de las aguas en el Riachuelo. Otro fenómeno que altera la capacidad del Riachuelo corresponde a las llamadas sudestadas, es decir mareas de origen meteorológico provocadas por vientos del sector sudeste. Las alturas del Río de la Plata provocadas por las sudestadas superan las que producen las mareas astronómicas, y la inversión del sentido del movimiento de las aguas en el Riachuelo en esos casos también tiene mayor duración y genera mayor sobreelevación de las aguas. (ACUMAR. Estudio citado).

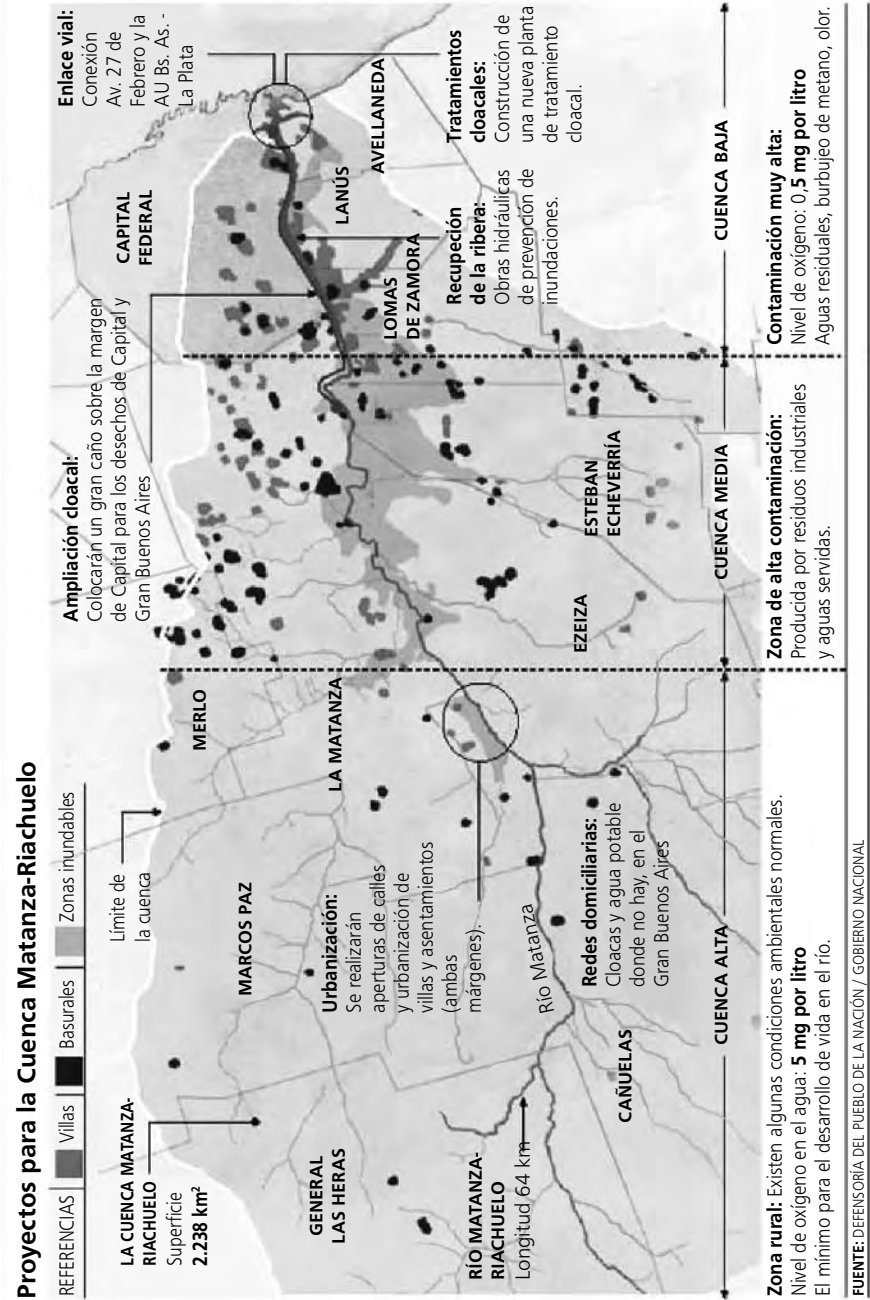
Mapa 1. Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo



Fuente: Componente Cuerpo de Agua, ACUMAR, SAyDS, 2007

Desde el punto de vista de su comportamiento hídrico, la cuenca en su totalidad puede ser subdividida en tres partes: Cuenca Alta (donde todavía se mantienen algunas condiciones ambientales satisfactorias), Cuenca Media (de características periurbana o urbana con fuertes vías de expansión) y la Cuenca Baja (que es una zona altamente urbanizada e industrial).

Gráfico 1 - Proyectos para la cuenca Matanza Riachuelo



Fuente: *Diario Clarín*

a. Las principales fuentes de contaminación

La cuenca presenta un alto grado de contaminación y deterioro del medio natural, especialmente del agua, que se encuentra en directa relación con la cercanía de los centros industriales y/o sitios de descargas de efluentes cloacales⁹, superándose la capacidad diluyente y autodepuradora del curso.

Las áreas ambientales críticas se concentran en la zona portuaria y las industrializadas situadas desde su desembocadura hasta aproximadamente Villa Diamante y Fiorito, y aquellas ocupadas por villas de emergencia o asentamientos poblacionales precarios, como por ejemplo en el entorno de los arroyos del Rey y Unamuno¹⁰.



Los recursos hídricos subterráneos relacionados con la cuenca también se encuentran afectados por esta problemática. En las zonas periféricas la contaminación suele estar relacionada con el agua de los pozos negros domiciliarios, que alcanzan la napa freática, y en las zonas urbanizadas el impacto se debe al volcamiento de residuos industriales.

⁹ Los tributarios y el cauce principal del Matanza Riachuelo cuentan con un menor nivel de contaminación en la Cuenca Alta, mientras que el mismo crece fuertemente en la Cuenca Media, para luego presentar una elevada tasa de contaminación en la Cuenca Baja y zona portuaria, donde es frecuente la aparición de líquidos cloacales crudos, burbujeo de metano, desprendimiento de olores, etc.

¹⁰ Estudios y Propuestas para la Planificación del Ordenamiento del Uso del Suelo (AYDET S.A) Febrero de 2007.

El estado de contaminación de las aguas superficiales y de los sedimentos, hace que actualmente no sean aptas para ningún uso, salvo en la parte más alta de la cuenca, donde los arroyos aún no se ven tan afectados por la urbanización o la descarga de efluentes de industrias. De hecho, el Matanza-Riachuelo se encuentra actualmente en condiciones anóxicas desde el Arroyo Chacón al Matanza y hasta la desembocadura del Riachuelo al Río de la Plata¹¹.

Las principales fuentes de contaminación están constituidas por:

- ▶ El vertido de efluentes industriales. La mayor parte de los cuales carece de tratamiento adecuado, la ausencia de tecnologías limpias y buenas prácticas en los procesos productivos.
- ▶ El vertido de líquidos cloacales sin tratamiento previo, o con alcance insuficiente, así como la descarga de barros y de desagües cloacales clandestinos conectados a pluviales y cursos superficiales, sin depuración previa. Asimismo, las fuentes cloacales difusas de origen domiciliario que no cuentan con red de cloacas y utilizan cámaras sépticas o pozos de infiltración.
- ▶ Los basurales a cielo abierto y la disposición de residuos no controlados sanitariamente.
- ▶ El Polo Petroquímico de Dock Sud.

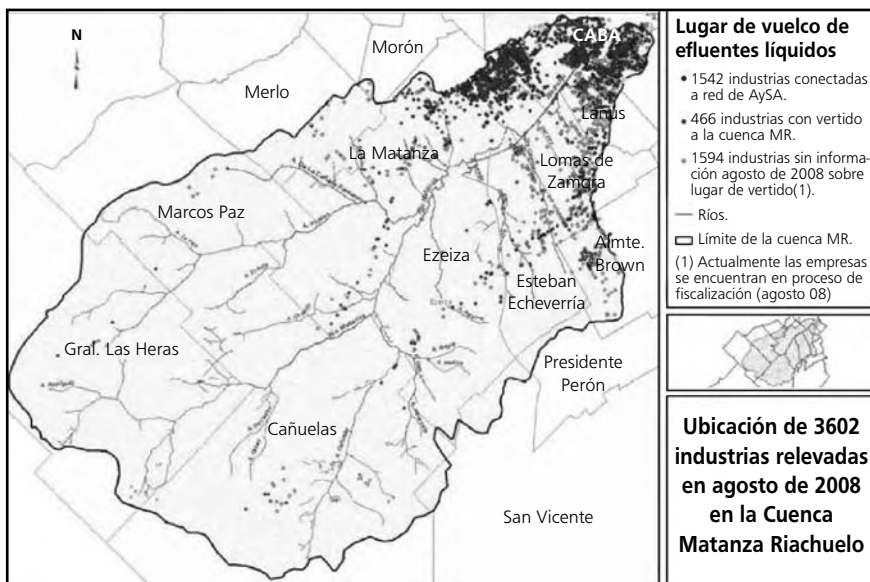
a.1. Industrias:

El establecimiento de industrias en los márgenes de la cuenca se encuentra en directa relación con la posibilidad que estas tienen para disponer en ella de sus efluentes líquidos.

Si bien el sector industrial se encuentra fuertemente concentrado en la parte baja de la cuenca, donde se ubica el Polo Petroquímico de Dock Sud, existen industrias radicadas a lo largo de todo el Riachuelo, incluyendo a sus tributarios.

La mayor parte de los informes producidos por la ACUMAR concluyen que las industrias de la cuenca se caracterizan por un estancamiento

¹¹ Plan Integral Cuenca Matanza Riachuelo, Componente Calidad de Agua (ACUMAR), disponible en www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/html

Mapa 2. *Ubicación de las industrias de la CMR*

tecnológico y una gestión ambiental sumamente deficiente¹². El vertido de las aguas residuales de las industrias es un factor crítico en la contaminación de la cuenca, donde compatibilizados en las fuentes, se estima que contribuyen con un 70% de la carga orgánica y prácticamente toda la carga tóxica existente en la CMR¹³.

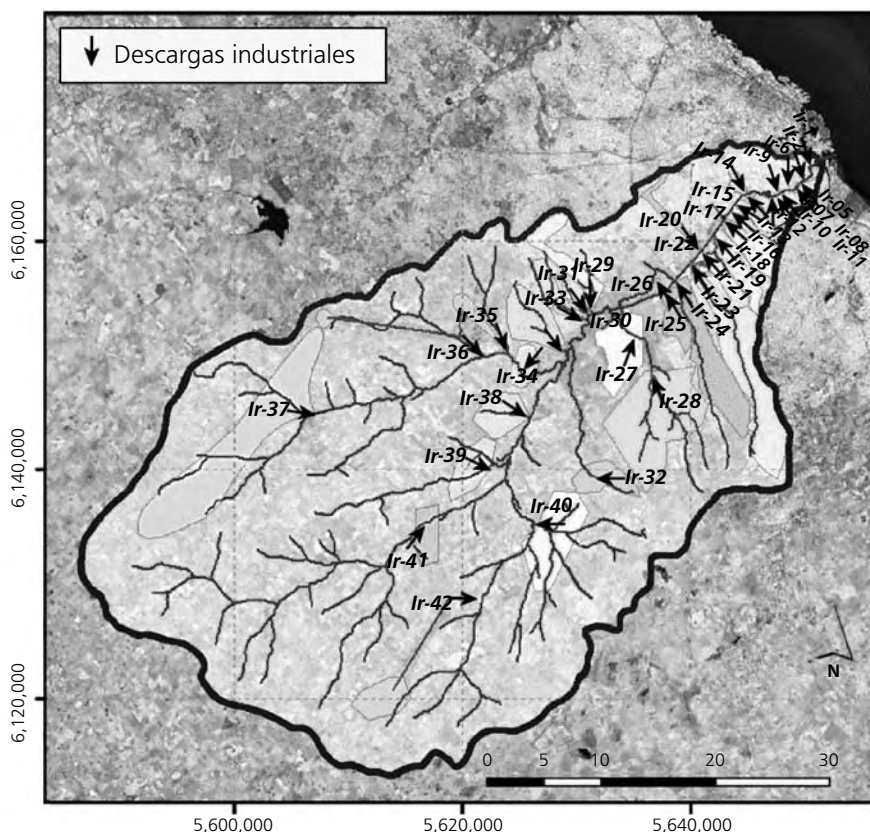
De acuerdo con la última información disponible existen unos 4100 establecimientos industriales y especiales que se encuentran registrados y realizan vertidos a la CMR¹⁴.

Las jurisdicciones que mayor cantidad de industrias presentan son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, La Matanza y Lanús. Según los datos también producidos por ACUMAR, las actividades que mayor impacto producen en la CMR corresponden a curtiembres (situadas mayoritariamente en Lanús), frigoríficos, carnes y derivados (ubicados principalmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en La Matanza), como así

¹² Evaluación Ambiental. Op. cit. Cap. 5, pág. 50.

¹³ Evaluación Ambiental. Op. cit. Cap. 5, pág. 52.

¹⁴ Informe presentado por la ACUMAR ante el Juzgado Federal de Quilmes, fecha 29.12.2008, Anexo V.

Mapa 3. Ubicación principales descargas industriales – Cuenca MR

Fuente: Modelación Matemática de la Cuenca Matanza Riachuelo para el Estudio de Alternativas de Saneamiento – Informe Integrador – Junio de 2008.

también la industria química y petroquímica (situada en el Polo Petroquímico de Dock Sud). Asimismo, las galvanoplastías, las industrias avícolas y de alimentos y bebidas producen también considerables impactos ambientales.

Muchas de estas industrias utilizan para sus procesos de producción metales pesados tales como arsénico, cromo, mercurio, plomo y zinc, todos encontrados en el agua del Riachuelo por encima de los niveles permitidos por la normativa pertinente¹⁵.

¹⁵ Ley de Residuos Peligrosos n° 24.051, Anexo II Tabla 2 del Decreto N° 831/93.

La situación de los distintos establecimientos mencionados se hace insostenible sin un debido ordenamiento territorial y la posterior reconversión industrial, que garantice un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes de la zona y, especialmente, un cambio sobre el recurso hídrico, hoy altamente afectado.

a.2.) Vertidos de origen cloacal:

El 55% de la población asentada en la CMR carece de servicios cloacales¹⁶. La ausencia de tales recursos hace que la población deba proveerse del servicio por sus propios medios, y/o a través de pozos negros o mediante vertidos directos y sin tratamiento a los múltiples cursos de agua que descargan finalmente en las aguas del Matanza - Riachuelo, sumando de esa manera carga orgánica a la escasa capacidad autodepuradora del río.

Cuadro 1. Ausencia de cobertura de infraestructura de agua y saneamiento.

División política	Total de hogares	Sin agua corriente (%)	Sin conexión cloacal (%)
Alte. Brown	133.779	53	83,1
Avellaneda	100.834	1,2	41,5
Cañuelas	11.471	66,9	69
Esteban Echeverría	62.931	63,3	86,5
Ezeiza	29.569	89,4	88,8
Gral. Las Heras	3.743	49,9	88,4
La Matanza	333.882	43	53,2
Lanús	135.436	1,2	71,4
Lomas de Zamora	164.405	6,2	73,2
Marcos Paz	10.755	20,4	77,1
Merlo	119.620	56,7	81,1
Pte. Perón	14.503	42,5	99,4
San Vicente	11.813	60,1	59,8

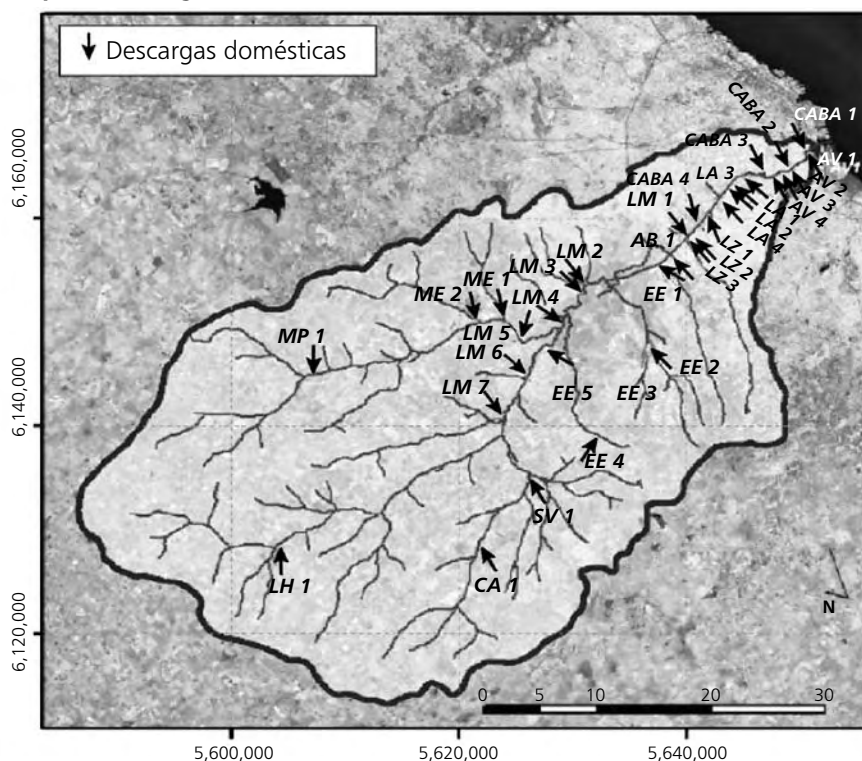
Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001.

¹⁶ Plan de Saneamiento Integral presentado ante la CSJN en autos "Mendoza, Beatriz S. y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)" (M.1569. XL.).

A ello se suman los problemas sanitarios que produce la ausencia de acceso a agua potable que afecta a más del 35% de la población de la CMR, porcentaje que crece sensiblemente en los sectores de menores recursos, quienes deben procurarse la misma a través de la red pública, o por vía de camiones cisternas o perforaciones, muchas de las cuales producen filtraciones y mezclas con las descargas de desechos cloacales, que afecta al deteriorado manto freático y produce consecuencias negativas sobre la salud de la población.

Por otra parte, el tratamiento secundario –con vertido del efluente tratado en la CMR– que realizan las prestadoras de los servicios cloacales resulta insuficiente, máxime cuando el mismo no toma en consideración las particularidades que presenta el curso de agua en relación al volumen de carga orgánica capaz de diluir.

Mapa 4. Descargas cloacales – Cuenca MR



Fuente: Fuente: Modelación Matemática de la Cuenca Matanza Riachuelo para el Estudio de Alternativas de Saneamiento – Informe Integrador – Junio de 2008.

En este sentido, una vez conocidos los resultados de la campaña de muestreo del agua superficial y subterránea de la CMR¹⁷; el Defensor del Pueblo de la Nación Eduardo Mondino interpuso una denuncia penal donde solicitó al Juzgado Federal de Quilmes, a cargo de la ejecución de la sentencia de la Causa Mendoza, que investigue si la empresa AySA, prestataria del servicio de provisión de agua y cloaca en gran parte de la CMR, incurrió en los delitos penales previsto por la Ley n° 24.051, atento a que los efluentes volcados al Riachuelo por la Planta Depuradora Sudoeste perteneciente a la citada empresa, superan ampliamente los niveles guía para la protección de la vida acuática establecidos por la ley de Residuos Peligrosos¹⁸.

En conclusión, el vertido de líquidos cloacales insuficientemente tratados, la descarga de barros y de desagües cloacales clandestinos conectados a pluviales y cursos de agua superficiales sin depuración previa, así como las descargas cloacales difusas de viviendas que no cuentan con red de cloacas y utilizan cámaras sépticas o pozos de infiltración, conforman otra de las fuentes de contaminación de la CMR.

a.3. Basurales a cielo abierto:

La tercera fuente de contaminación que impacta en la CMR lo constituyen los basurales a cielo abierto.

Según datos proporcionados por la ACUMAR, existen en el área de la cuenca 105 basurales de este tipo, los que ocupan más de 400 hectáreas y albergan unas 331.000 toneladas de residuos dispersos, que se utilizan para el vertido ilegal de residuos domiciliarios y provenientes de la construcción y la industria, encontrándose en muchos de ellos residuos peligrosos y patogénicos.

Los municipios cuentan con una gran parte de la responsabilidad en cuanto a la proliferación de este tipo de basurales, habida cuenta que

¹⁷ El mismo fue realizado por el Instituto Nacional del Agua (INA), el Servicio de Hidrografía Naval y el Instituto de Limnología de la Universidad Nacional de La Plata

¹⁸ Anexo II Tabla 2 del Decreto N° 831/93, reglamentario de la Ley N° 24.051.- Estudios de calidad del agua superficial de la CMR, presentados por ACUMAR ante el Juzgado Federal de Quilmes.- Ver <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/rio01-sp.htm>

muchos de ellos son operados y gestionados por las propias administraciones locales¹⁹.

Los mismos no solo representan una grave amenaza para la salud humana (suelen propagarse casos de miasis, hantavirus, leptospirosis, pestes, etc.), sino que también inciden fuertemente en la contaminación de los suelos, las aguas superficiales y subterráneas, y de la atmósfera (caracterizándose por emanaciones gaseosas y olores nauseabundos)²⁰.

Las zonas identificadas como las más afectadas son los municipios de Almirante Brown, La Matanza, Esteban Echeverría, y las Villas 19, 20 y 21 en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires²¹.

Por otra parte, en área de la cuenca existe un solo relleno sanitario, "González Catan", ubicado en el municipio de La Matanza y que es operado por el CEAMSE, en el cual se deberían realizar la disposición final de todos los residuos urbanos de la cuenca (a excepción de los de los municipios de Marcos Paz, Gral. Las Heras, San Vicente y Cañuelas, que cuentan con sus propios sistemas de disposición final de residuos).

Asimismo existe un único establecimiento de tratamiento (incineración) de residuos peligrosos, y no existe ningún relleno especial, ni planta de tratamiento que permita gestionar adecuadamente los residuos sólidos industriales²², por lo que parte de este tipo de residuos terminan disponiéndose en basurales clandestinos.

a.4. Polo Petroquímico de Dock Sud

El Polo Petroquímico de Dock Sud es una de las zonas del AMBA y de la CMR en especial, que presenta uno de los mayores grados de complejidad desde el punto de vista económico y socio-ambiental.

¹⁹ Según el Informe del Defensor del Pueblo, los mismos pueden clasificarse en: a) Basurales de gestión inmediata: son los que pueden eliminarse rápidamente con el solo uso de maquinaria para movimiento de suelos y transporte de los residuos, quedando la zona apta para urbanizaciones ulteriores. b) Basurales de gestión mediata: son aquellos que han sido generados a lo largo de muchos años y que requieren estudios especializados para su erradicación.

²⁰ Informe Especial sobre la CMR. Defensor del Pueblo. Op. cit.

²¹ Informe Especial sobre la CMR. Defensor del Pueblo. Op. cit.

²² SAyDS - ACUMAR. Evaluación Ambiental. Op. cit., pág. 11.

Allí se encuentran instaladas un conjunto de 43 industrias, incluyendo petroleras y plantas de acopio de productos químicos, cuya actividad genera el 5% del PBI de la Provincia de Buenos Aires.²³

La convivencia de las mismas con la población radicada en Villa Inflamable²⁴ genera un importante riesgo ambiental con potenciales consecuencias para la salud y seguridad de los vecinos de la zona.

El polo se divide en dos zonas diferenciadas por su actividad: el puerto y el área industrial. En esta última las empresas con instalaciones y operaciones de refinería de petróleo, almacenamiento y distribución de hidrocarburos representan una capacidad de almacenamiento de alrededor de 1.500.000 m³. Asimismo, se almacenan diversos productos químicos entre los cuales predominan los de tipo combustible (con contaminación atmosférica potencial o efectiva –sea de procesos o de transferencias–), de hidrocarburos volátiles, y de otros compuestos químicos.

Las actividades industriales y portuarias, han hecho que Dock Sud sea una de las áreas dentro del Gran Buenos Aires con mayores problemas de contaminación del aire. Las afectaciones en la salud de la población incluyen síntomas y enfermedades de tipo respiratorio, alergias, alteraciones en la piel, entre otros.

En el año 2002, un estudio efectuado por el Municipio de Avellaneda y el gobierno nacional, con el auspicio de la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA), detectó que en Villa Inflamable, dentro del Polo de Dock Sud, el 50% de los niños poseía elevados niveles de plomo en sangre.²⁵

b. La salud de la población

Desde el punto de vista sanitario la población asentada en la cuenca padece un alto grado de deterioro, asociado a la vulnerabilidad propia que deviene de las condiciones sociales existentes en el área.

²³ Foro Ciudadano de Participación por la justicia y los Derechos Humanos. Informe sobre Villa Inflamable, Dock Sud, provincia de Bs. As. Enero de 2008.

²⁴ La población allí radicada alcanzó en el año 2001 a más de 23.000 habitantes. V. Foro Ciudadano de Participación por la justicia y los Derechos Humanos. Op. cit.

²⁵ Ver <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y www.espaciוריachuelo.org.ar/Documentos

Pese a ello, se ha avanzado muy poco en relación a la atención de la población en situación de riesgo que, según datos aportados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) a la Corte Suprema de Justicia, alcanza a dos millones de personas²⁶.

No se han realizado estudios epidemiológicos sobre la población de la cuenca, tampoco existen datos estadísticos confiables, y los disponibles en algunos partidos o municipios no cuentan con criterios comunes, por lo tanto sus resultados son disímiles²⁷.

Por otra parte, tampoco existe información estadística y/o registro de la mayoría de las enfermedades y, aún aquellas de notificación obligatoria no suele informarse adecuadamente²⁸.

La información disponible da cuenta de que las patologías broncopulmonares, los broncoespasmos, el asma, las enfermedades de la piel, y los problemas intestinales son los trastornos que surgen con más frecuencia en la población de la CMR. También se registran enfermedades transmisibles por el agua y los alimentos, estas son las afecciones que se propagan con el agua que consume la población y aquella que se usa para preparar los alimentos, como salmonellosis, hepatitis giardiasis y cryptosporidiosis²⁹.

A ello debe adicionarse la complejidad de las interacciones entre los distintos factores de riesgos sanitarios. Entre estos debe incluirse no solo todas las variables ambientales relacionadas con la contaminación y su sinergia propia, sino las condiciones sociales asociadas con la pobreza: la desnutrición, el hacinamiento, el acceso limitado a vacunas y medicamentos y la exposición al frío, entre otros³⁰.

²⁶ Romina Picolotti. Exposición ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Audiencia Pública del 06/09/2006. Disponible en <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y www.espacioriachuelo.org.ar/Documentos.

²⁷ Ello ha sido corroborado además por el Cuerpo de Peritos de la UBA que analizó la viabilidad del Plan de Saneamiento presentado por la SAyDS en la causa "Mendoza", donde concluyó –entre otros aspectos– que la salud no es considerada como uno de los "ejes de trabajo" y que el Plan adolece de la información básica y necesaria para analizar la situación de salud y definir los objetivos de las intervenciones.

²⁸ Informe Especial sobre la CMR. Defensor del Pueblo. Op. cit. Capítulo IV. 1.

²⁹ Informe Especial sobre la CMR. Defensor del Pueblo. Op. cit. Pág. 79.

³⁰ Informe Especial sobre la CMR. Defensor del Pueblo. Op. cit. Pág. 74.



Por otra parte, la mayoría de la sociedad afectada habita en zonas carentes de infraestructura sanitaria, sin acceso a los servicios básicos de saneamiento, agua potable y cloacas, además de estar instalados en un importante porcentaje en viviendas sumamente precarias³¹.

El breve panorama descripto nos permite tomar nota de la complejidad de la problemática que presenta la CMR, en donde la contaminación adquiere una notable relevancia social, en tanto la situación de la cuenca impacta gravemente sobre la salud de más de 2 millones de personas, la mayor parte de los cuales son los sectores más vulnerables de la población.

III. El Riachuelo llega a la Corte

No obstante la gravedad que la cuestión encierra, la temática del Riachuelo ha estado sistemáticamente ausente de la agenda pública, a tal punto que nunca se pusieron en marcha políticas y planes tendientes a revertir

³¹ Al respecto se hace presente que la empresa Aguas Argentinas S.A. en febrero de 1997 suscribió el Plan de Saneamiento Integral (PSI), cuyo objetivo prioritario era prestar estos servicios en el área concesionada. De la inversión comprometida, al mes de marzo de 2003 la prestataria solo había ejecutado un 24% de las obras, esta situación obligó al Estado Nacional en el año 2006 a rescindir el contrato de concesión por incumplimiento contractual, debiendo hacerse cargo a través de una nueva empresa –hoy estatal– de obligaciones incumplidas por el plazo de 10 años.

o mejorar esta situación, y los que alguna vez fueron anunciados, como el famoso “Plan de los 1000 días” durante la gestión de la ex Secretaria de Medio Ambiente María Julia Alsogaray, fracasaron estrepitosamente.

No fue sino en respuesta a la intimación cursada por la CSJN, en el auto de fecha 20/06/2006, que las autoridades de las tres jurisdicciones con injerencia en la CMR (Estado Nacional, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires) presentaron un Plan de Saneamiento Integral, dejando de lado las cuestiones que otrora lo había impedido³².

En julio de 2004 un grupo de vecinos de la CMR (“Villa Inflamable”), ubicada en Dock Sud, Partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires; y profesionales (médicos; psicólogos; odontólogos; enfermeros) del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la ciudad de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, interpusieron la demanda que fue receptada por la CSJN en instancia originaria y cuyos aspectos salientes se resumen a continuación:

a. Síntesis de la causa ante la C.S.J.N.

“Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la Contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo” (Expediente M. 1569. XL).

PARTES

ACTORA

- 17 vecinos de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DEMANDADOS

- **Estado Nacional** (al producirse la situación denunciada sobre una vía navegable e interjurisdiccional, respecto de la cual tiene facultades de regulación y control, arts. 75 inc. 10 y 13 de la Constitución Nacional.)
- **Provincia de Buenos Aires** (por tener el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, arts. 121 y 124 de la CN.)
- **Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (en su carácter de corribereña del Riachuelo, el que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de su dominio público.)

³² Nápoli y Esain, op cit. p.99.

• **Empresas¹:**

■ Antivari. S.A.C.I. ■ Aguas Argentinas S.A. ■ AySA S.A. ■ CEAMSE ■ Central Dock Sud S.A. ■ Cervecería Bieckert S.A. ■ Cervecería y Maltería Quilmes S.A. ■ Coto C.I.C.S.A. ■ Covyc S.A. ■ Curtiduría A. Gaita S.R.L. ■ Curtiembre Ángel Giordano S.R.L. ■ Curtiembre Francisco Urciuoli SA ■ Daimler Chrysler Arg. S.A.C.I.F.I. ■ Danone Argentina S.A. ■ Dapsa S.A. ■ Dow Química Argentina S.A. ■ Fábrica Justo S.A.I.C. ■ Frigorífico Gral. Las Heras S.A. ■ Materia Hermanos S.A.C.I. ■ Luppi Hnos. Cia Ltda. Curtiduría ■ Meranol S.A.C.I.	■ Molinos Río de la Plata S.A. ■ ODFJELL Terminals TAGSA S.A. ■ Frigorífico Gral. Las Heras S.A. ■ Materia Hermanos S.A.C.I. ■ Luppi Hnos. Cia Ltda. Curtiduría ■ Meranol S.A.C.I. ■ Molinos Río de la Plata S.A. ■ ODFJELL Terminals TAGSA S.A. ■ Orvol S.A. ■ Shell C.A.P.S.A. ■ Solvay Indupa S.A.I.C. ■ Sulfargen S.A. ■ Tratamientos de Efluentes de Avellaneda S.A. (TEA) ■ Shell C.A.P.S.A. ■ Solvay Indupa S.A.I.C. ■ Sulfargen S.A. ■ Tratamientos de Efluentes de Avellaneda S.A. (TEA) ■ Tri-Eco S.A. ■ YPF S.A.
--	---

• **14 Municipios**

■ Almirante Brown ■ Avellaneda ■ Cañuelas ■ Esteban Echeverría ■ Ezeiza ■ Gral. Las Heras ■ La Matanza	■ Lanús ■ Lomas de Zamora ■ Marcos Paz ■ Merlo ■ Morón ■ Presidente Perón ■ San Vicente
--	---

TERCEROS ADMITIDOS

- Defensor del Pueblo de la Nación
- Organizaciones No gubernamentales: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Asociación de Vecinos de La Boca (AVLB), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) y Fundación Greenpeace Argentina.
- Vecinos de Lomas de Zamora

OBJETO DE LA DEMANDA

Los actores demandan:

- Indemnización por daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación de la CMR (a fin de 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).
- Cese de la contaminación y recomposición del Daño Ambiental Colectivo (art. 41 CN y 30 LGA).

Medidas Cautelares:

- a) la creación de un fondo público, que tenga por fin reparar el daño ocasionado a las víctimas, y que durante la sustanciación del proceso permita llevar adelante acciones que busquen modificar la situación denunciada.
- b) el pedido al Poder Ejecutivo Nacional que reanude y continúe hasta su finalización el Plan de Gestión Ambiental de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo.
- c) la implementación de medidas en orden a la inmediata atención de la salud de la población ribereña de la cuenca.
- d) la anotación de litis en la Inspección General de Justicia, en el Registro Público de Comercio y en los Libros de Accionistas de cada una de las empresas codemandadas.

**RESOLUCIONES PRINCIPALES EN
LA TRAMITACIÓN DE LA CAUSA**

20/06/2006	Resolución inicial en la que determina el objeto de la causa y dicta las primeras medidas: <i>“la presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que según se alega en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. En segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento.” (Considerando 18)</i> • Declara la competencia originaria para entender en los aspectos vinculados con la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño ambiental colectivo (por tratarse de la contaminación de recursos interjurisdiccionales y ser partes el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires, arts. 7 LGA y 117 C.N) • Declara la incompetencia del Tribunal para conocer en su jurisdicción originaria con respecto a la reclamación que tenía por objeto el resarcimiento de los daños y perjuicios individuales. • Hace uso de las facultades ordenatorias otorgadas por el art. 32 LGA requiriendo: ■ A las empresas: 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 en los términos del art. 22 LGA.. ■ A los gobiernos, más el COFEMA: la presentación de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental, determinando los contenidos mínimos: ▲ Ordenamiento Ambiental del Territorio ▲ Control de las actividades antrópicas ▲ Estudios de Impacto Ambiental de las empresas demandadas ▲ Programa de Educación Ambiental ▲ Programa de Información Ambiental Pública ■ Inicia un sistema de Audiencias Públicas a fin de dar publicidad y participación pública al proceso. • Intima a la actora por información complementaria a sus pretensiones. • Difiere el tratamiento de las medidas cautelares.
------------	---

05/09/2006	Primera Audiencia Pública: Presentación del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PSICMR) y exposición de la actora.
12/09/2006	Continuación de la Primera Audiencia Pública: exposición de las empresas sobre la información requerida y de los terceros intervinientes en la causa.
20/02/2007	Segunda Audiencia Pública: Medidas adoptadas en relación al PSICMR. La Dra. Picolotti, en representación de los estados demandados, expuso los avances en la materia, de conformidad a lo requerido por el máximo tribunal en resolución del 6 de febrero de 2007.
23/02/2007	Haciendo uso nuevamente de las facultades instructorias y ordenatorias (art. 32 LGA) ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires a fin de que con la actuación de sus profesionales, con antecedentes y conocimientos necesarios y apropiados respecto de las diversas temáticas involucradas, procediesen a informar sobre la factibilidad del plan presentado en la causa por las autoridades estatales.
4 al 7/2007	Tercera Audiencia Pública: respecto a los contenidos del PSICMR y en relación a las observaciones realizadas por el Comité de Expertos de la UBA. Se solicita documentación complementaria.
22/08/2007	La CSJN • Corre traslado de la demanda, estableciendo reglas procesales². • Requiere a la ACUMAR y a los estados demandados información actualizada respecto de: ■ Estado del agua, aire y napas subterráneas. ■ Listado de industrias que realicen actividades contaminantes en la cuenca. ■ Documentos referidos a la actividad de ACUMAR. ■ Traslados poblacionales y de industrias. ■ Proyectos sobre el Polo Petroquímico. ■ Créditos verdes. ■ Basurales. ■ Limpieza de Márgenes de Ríos. ■ Red de agua potable. ■ Desagües pluviales. ■ Saneamiento cloacal. ■ Plan sanitario de emergencia.

28, 29 y 30/11/2007	Cuarta Audiencia Pública: Contestación de Demanda. 20 demandadas interponen excepción de Defecto Legal.
------------------------	--

SENTENCIA 8/07/2008

La CSJN divide el objeto de la causa, en base a la necesidad de medidas urgentes utilizando un parámetro temporal, por lo que resuelve:	
• Continuar el trámite del proceso respecto a la atribución de responsabilidades patrimoniales relativas a la reparación del daño ambiental colectivo (Pasado) • Dictar sentencia definitiva respecto a la prevención y recomposición ambiental. (Futuro).	
LA SENTENCIA	
La misma consiste en un mandato de cumplimiento obligatorio, estableciendo los objetivos y contenidos de un programa de acciones a cumplir, dejando a discreción de la autoridad competente los medios para ello.	
• Objetivos: 1) la mejora de la calidad de vida de los habitantes 2) la recomposición del ambiente 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. • Establece como autoridad responsable del cumplimiento del mandato 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.	
CONTENIDOS DEL PROGRAMA	
INFORMACIÓN PÚBLICA	▪ Creación de un sistema de información pública digital vía internet, accesible para el público en general. ▪ Informe trimestral del estado del agua y las napas subterráneas, y de calidad del aire. ▪ Presentación respecto al avance y estimación de plazos en el Convenio Marco Subprograma Federal de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios.

CONTAMINACIÓN DE ORIGEN INDUSTRIAL	• Inspección de todas las empresas de la cuenca en 30 días. • Identificación de las que se considere contaminantes. • Intimación para la presentación de un plan de tratamiento de efluentes en un plazo de 30 días, el que debe ser evaluado durante otros 60 días por la ACUMAR. • Cesar los vertidos, emisiones y disposiciones de sustancias contaminantes en la cuenca en 180 días. • Posibilidad de la Autoridad de Cuenca de ordenar medidas de clausura y/o traslado de empresas, así como también de prorrogar los plazos en casos de imposibilidad económica para afrontar los costos de tratamiento o de situaciones sociales de gravedad. • Presentación de un Proyecto de Reconversión Industrial y relocalización de empresas del Polo Petroquímico Dock Sud. Sin plazo determinado.
SANEAMIENTO DE BASURALES	• Asegurar medidas para que en 6 meses se impida el vuelco de residuos en basurales ilegales en el ámbito de la cuenca, erradicando los mismos en el plazo de un año y previniendo la formación de nuevos basurales a cielo abierto. • Ordenar medidas para la erradicación de asentamientos poblacionales en los basurales. • Concreción de un plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos. • Limpieza de Márgenes del río. • Información sobre los planes de desratización de la cuenca y la transformación en área parquizada de la ribera.
OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	Ordena presentar información pública sobre los planes de obras, las que se encuentren en ejecución y con particular énfasis sobre las que debían terminarse en el año 2007 –especificándose en cada caso los plazos y presupuestos involucrados–, respecto de: • Expansión de la red de agua potable • Desagües pluviales • Saneamiento cloacal

PLAN SANITARIO DE EMERGENCIA	Realización de: • un mapa socialdemográfico y encuestas de factores de riesgo, determinando la población vulnerable y los trastornos de salud existentes. • un diagnóstico que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua y un sistema de seguimiento de los casos detectados. • un Sistema de Registro y Base de Datos de las patologías detectadas. • medidas de vigilancia epidemiológicas. • Elaboración y ejecución en los 60 días subsiguientes a la realización de lo antedicho de Programas Sanitarios específicos.
CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA	
A fin de asegurar la correcta ejecución de la misma la corte dispuso de la: ▪ Delegación del proceso de ejecución en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, con competencia exclusiva en la ejecución de la sentencia y en la revisión judicial de las impugnaciones de la ACUMAR. Otorga facultades para 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. ▪ Creación de un Cuerpo Colegiado integrado por los representantes de las organizaciones no gubernamentales que participaron como terceros en el proceso (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Asociación de Vecinos de La Boca, Centro de Estudios Legales y Sociales, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y Greenpeace), y el Defensor del Pueblo de la Nación, quien tendrá a su cargo la coordinación del mismo. La misión del mismo será canalizar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del programa establecido en la sentencia. ▪ Control de la asignación de fondos y ejecución presupuestaria a cargo de la Auditoría General de la Nación. ▪ Aplicación de Multas diarias a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca en caso de incumplimiento de los plazos previstos.	

IV. ¿Y...después de la Corte qué?

Existe suficiente consenso para afirmar que el juicio por el saneamiento del Riachuelo se ha convertido en un caso paradigmático, que en muy poco tiempo ha logrado lo que hasta hace dos años parecía imposible: que el Riachuelo tenga un lugar en la agenda pública nacional.

Ha sido la Corte en una pieza de enorme trascendencia jurídico-institucional, vestida con ropa de juez ambiental, la que ha marcado una nueva lógica para este tipo de litigios, y quien ha señalado además el camino a seguir para iniciar la compleja tarea de recomponer el daño ambiental existente en la CMR.³³

Así como en el punto precedente hemos intentado acercar al lector elementos informativos que puedan resultar de utilidad para conocer la problemática de la CMR, pretendemos de aquí en más introducir otros aspectos que permitan evaluar el grado de avance de la gestión del saneamiento, cuestión de la que depende toda la suerte que le pueda caber a este río.

Debemos recordar que la CSJN estableció –por primera vez– la existencia una obligación legal de recomponer el daño ambiental, imponiendo a las autoridades el deber de obtener resultados³⁴, que tiendan a satisfacer los objetivos fijados en la sentencia, para garantizar, de manera simultánea el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la recomposición del ambiente y la prevención de daños futuros.

Asimismo, reconoció la existencia de un derecho colectivo vulnerado, cuya atención inmediata no resulta discrecional de los poderes públicos, y cuya decisión no puede quedar librada a criterios de oportunidad y conveniencia de la propia administración, sino que requiere una intervención obligatoria por parte de las autoridades³⁵.

Si bien el máximo tribunal mediante la sentencia del 8/07/2008 estableció una serie de metas y plazos orientados a dar cumplimiento a los ob-

³³ Nápoli y Esain. Op. cit. pg.100.

³⁴ Néstor Cafferatta. Sentencia Colectiva Ambiental en el Caso Riachuelo, disponible en http://www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/articulo_cafferatta_jul08.pdf

³⁵ Carolina Fairstein y Diego Morales. 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, Bs.AS. 2009, pág. 339.

jetivos referidos, señaló además los responsables de llevarlos a cabo, dejando librado a las autoridades el modo de alcanzarlos. Como lo explica Néstor Caferatta, la CSJN “después de dar por supuesto lo evidente, respecto del ¿qué tenemos?, que conlleva un diagnóstico de la situación de extrema degradación ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, y a la luz de este cuadro patético decide sobre el ¿qué queremos?, es decir, fija los fines o metas que llevan necesariamente a la recomposición y prevención del bien jurídico tutelado ambiente; lo que no dice, para no incurrir en excesos jurisdiccionales, es el ¿cómo lo queremos?”³⁶.

En síntesis, fijó resultados concretos que el Estado debe alcanzar, junto con un estricto cronograma de cumplimiento. Asimismo estableció un sistema múltiple de contralor de la sentencia para lo cual, y siguiendo la teoría esbozada por Ricardo Lorenzetti³⁷, construyó un micro sistema institucional que obra como una red de seguridad y garantías para el acatamiento de lo resuelto en la sentencia por el máximo tribunal de justicia de la nación³⁸.

Este sistema se vale de un reparto de competencias y atribuciones de control de cumplimiento de naturaleza “mixto”, a cargo de autoridades pertenecientes a la administración pública y del poder judicial federal, en concurrencia con la participación de organizaciones no gubernamentales³⁹.

El esquema de control ideado por el máximo tribunal parte de reconocer las dificultades que frecuentemente impiden el cumplimiento efectivo de las obligaciones ordenadas a los poderes públicos en las sentencias, y que terminan por convertir a los mandatos de los tribunales en meras expresiones de voluntad.

En otras palabras, el fallo de la CSJN ha establecido un sistema tutelado de gestión para el saneamiento y la recomposición de la CMR, con una múltiple interacción microinstitucional que deberá operarse entre un conjunto de actores sumamente diversos, entre los que se encuentran el Estado, el juez de ejecución, los órganos de contralor especialmente establecidos para el caso (Cuerpo Colegiado y Auditoría General de la

³⁶ Néstor Cafferatta. Op. cit.

³⁷ Ricardo Luis Lorenzetti, *Teoría del Derecho Ambiental*. Ed. La Ley Bs. As. 2008. Pg. 153

³⁸ Néstor Caferatta. Op.cit.

³⁹ Ricardo Lorenzetti. Op. cit. Pág. 153.

Nación) y a los que se le deberá adicionar la interacción de carácter institucional –interjurisdiccional– de los distintos niveles de gobierno integrados en la ACUMAR.

Nos proponemos de aquí en más aportar nuestra opinión sobre la marcha de la gestión del Matanza - Riachuelo, todo ello a la luz de lo ordenado por la CSJN en su fallo. Al seguimiento de este proceso dedicamos los siguientes puntos.

Por ello, en la ejecución de la sentencia se encuentra la clave de bóveda de todo el proceso ideado por la CSJN, que ha dado origen a una gestión tutelada cuyo objetivo central es lograr el saneamiento y la recomposición del daño ambiental existente en la CMR, y que como afirman Fairstein y Morales le confieren al mismo una dinámica y complejidad muy particular, cuyas virtudes e inconvenientes se irán evaluando sobre la marcha, y demandarán ajustes y reformulaciones constantes de parte de todos los actores involucrados⁴⁰.

a. Algunos apuntes sobre la marcha de la ejecución de la sentencia

La ejecución de la sentencia de los autos Mendoza se inició pocos días después de publicado el fallo de la CSJN, en el Juzgado Federal de Quilmes a cargo del Dr. Luis Armella⁴¹.

El día 23 de julio se celebró la primera audiencia a la que concurrieron los representantes de la ACUMAR y las jurisdicciones demandadas, funcionarios de organismos del Estado Nacional con incumbencia en el Plan de Saneamiento, y los órganos dispuestos por la Corte Suprema para controlar la ejecución de la sentencia.

Dicha audiencia sirvió para establecer algunos de los criterios que habrían de regir el proceso de ejecución, entre ellos:

- Se dispuso la conformación de una Secretaría especial en el ámbito del juzgado, que tendrá a su cargo la tramitación de las actuaciones.⁴²

⁴⁰ Fairstein - Morales. Op cit. Pág. 341.

⁴¹ La Corte destacó que uno de los motivos por los cuales confirió la competencia para entender en la ejecución de la sentencia al mencionado Juzgado Federal, se basó en la disponibilidad de recursos humanos y la relativa capacidad ociosa, habida cuenta su reciente creación. (Considerando n° 20).

⁴² El Secretario a cargo de la misma es el Dr. Pablo Wilk quien concentra todas la actuaciones que se relacionan con la ejecución de la Causa Mendoza.

- ▶ En base a las facultades otorgadas por el art. 32 de la Ley n° 25.675 y el Art. 36 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y, a efectos de preservar la bilateralidad del proceso, el Juez estableció que las partes del mismo serían la ACUMAR y el Defensor del Pueblo⁴³.
- ▶ Se ordenó a la ACUMAR informar al Juzgado sobre todas las sesiones que realice dicho cuerpo con tres días de anticipación, junto con el orden del día.
- ▶ Respecto de cada uno de los vencimientos señalados en el fallo de la CSJN, se estableció la obligación del ACUMAR de informar al Juzgado, el grado de avance de los mismos con 15 días de antelación al vencimiento.

El siguiente cuadro explica las obligaciones y los plazos más inmediatos fijados por el máximo tribunal en su sentencia y que deberán ser atendidos de manera prioritaria por la autoridad de cuenca.

OBLIGACIÓN	PLAZO
Realizar inspección a todas las empresas existentes en la Cuenca.	30 días hábiles (plazo vencido)
Presentar los resultados del monitoreo del estado del agua y las napas subterráneas, y de la calidad del aire de la cuenca.	Cada tres meses
Adoptar un sistema de información pública digital vía internet para el público en general, con datos completos y actualizados de los problemas relevados, las acciones a realizar, sus cronogramas y costos	30 días hábiles (plazo vencido)
Confección de un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo para determinar la población en situación de riesgo. Elaborar un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación de otras patologías no dependientes de aquellos factores y verificar la prevalencia y supervivencia de tales patologías y especifique medidas de vigilancia epidemiológica para la zona de emergencia.	90 días (plazo vencido)

⁴³ El Dr. Armella no considera como parte en la ejecución de la sentencia a las ONGs que integran el Cuerpo Colegiado, concentrando dicha actividad en la figura del Defensor del Pueblo de la Nación.

Adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles para verificar el cumplimiento de los resultados que la Corte manda alcanzar.	90 días hábiles (plazo vencido)
--	---------------------------------

Uno de los aspectos que más preocupó a las autoridades, desde el mismo momento en que se conoció el fallo de la CSJN, es el relativo a los plazos fijados en la sentencia, los que una y otra vez consideraron exigüos y de difícil cumplimiento. Ello fue hecho público por la ex Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, y Presidenta de la ACUMAR, Dra. Romina Picolotti durante la audiencia mencionada, quien solicitó expresamente ante el Juez de ejecución la necesidad de flexibilizar los plazos fijados por el máximo tribunal.

Sobre el particular, el juez de ejecución manifestó que los plazos dispuestos por la CSJN no pueden modificarse, y que la decisión de hacerlo deberá ser evaluada con la participación de todos los involucrados, en cada caso concreto.

Este es un aspecto de suma importancia, ya que los plazos establecidos por el máximo tribunal forman parte de un engranaje, donde cada uno de los mismos corresponde a una secuencia de acciones orientadas a lograr la recomposición del daño ambiental existente en la CMR. Volveremos sobre este punto más adelante, cuando analicemos la evolución de algunos de los mandatos específicos ordenados por el máximo tribunal.

A esta dinámica del proceso dada por los mandatos y plazos estipulados por el fallo, se suman las audiencias de partes que el juez ha decidido convocar para establecer plazos no fijados en la sentencia y conocer el avance de ciertas actividades. En tal sentido se realizaron audiencias para que las autoridades informaran sobre los avances de obra en materia de saneamiento cloacal y para que se diera cuenta del proyecto de relocalización de industrias del cuero⁴⁴.

⁴⁴ Fairstein - Morales. Op. cit. Pág. 344.

b. La actuación del Cuerpo Colegiado

En paralelo al inicio de las actuaciones judiciales, y tal como fuese ordenado por la CSJN, el Defensor del Pueblo y las ONGs admitidas como terceros en la Causa Mendoza⁴⁵, conformaron el Cuerpo Colegiado de Control del Plan de Saneamiento, e iniciaron su actuación luego de aprobar un reglamento interno de funcionamiento⁴⁶.

Dicho organismo cuenta con una finalidad muy específica que es la de fortalecer y promover la participación de la ciudadanía en el control del cumplimiento de la sentencia, mandato que se ejerce mediante dos funciones principales que cumple el Cuerpo:

- Promover acciones destinadas a expandir y generar conciencia ciudadana respecto de la grave problemática de la CMR.⁴⁷
- Representar el interés público en el marco del trámite de la ejecución de la sentencia, y controlar el cumplimiento de los objetivos, metas, obligaciones y plazos dispuesto por la Corte.

Durante el transcurso de los primeros meses de trabajo el Cuerpo Colegiado se abocó principalmente al análisis y evaluación de las presentaciones efectuadas por la ACUMAR ante el Juzgado de ejecución, emitiendo su opinión respecto de la pertinencia, calidad y suficiencia de las medidas planteadas⁴⁸.

En tal sentido, el Cuerpo Colegiado ha emitido opinión sobre la actividad desarrollada por la ACUMAR respecto de las inspecciones realizadas a las industrias, los estudios sobre la calidad de agua superficial y subterránea y de la calidad del aire, el sistema de información ambiental, la documentación presentada respecto a la adopción de un sistema internacional de

⁴⁵ Las ONGs son: Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH), Asociación Vecinos de La Boca, (AVLB) Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y Greenpeace.

⁴⁶ Disponible en <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/r-reglamento.pdf>

⁴⁷ En este punto se inscriben las Jornadas organizadas por el Defensor del Pueblo de la Nación: "Nuestro Ambiente Vale", desarrolladas en la Ciudad de Buenos Aires los días 2 y 3 de Diciembre de 2008.

⁴⁸ Fairstein - Morales. Op.cit. Pág. 343.

medición de los objetivos, la realización de un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales de riesgo sanitario⁴⁹.

Se exponen en el siguiente cuadro una síntesis de los temas y las opiniones expresadas por el Cuerpo ante el Juzgado Federal del Quilmes⁵⁰.

MANDATO DE LA SENTENCIA	OBSERVACIONES DEL CUERPO COLEGIADO
Control de Industrias	Inspecciones: • ACUMAR no inspeccionó la totalidad de las industrias ni estableció un claro plan para hacerlo. • Los registros estatales incluyen 4103 industrias, sin embargo otras fuentes estiman que en la cuenca existen entre 12.000 y 15.000 establecimientos industriales. • A la fecha solo una parte de esas 4103 industrias registradas han sido inspeccionadas. Reglamento de Agente Contaminante: • El Reglamento aprobado por ACUMAR, que determina las industrias que deberán ser incluidas dentro de la categoría de Agente contaminante, no es idóneo para alcanzar los objetivos de recomposición de ambiente exigidos por la Corte, en tanto carece de bases ambientales sólidas, no contempla el control de un importante grupo de metales pesados que hoy contaminan la cuenca y exige del control a la empresa AySA, a pesar de que es la mayor aportante de vertidos al río.
Informes trimestrales sobre la calidad del agua superficial y subterráneas	• ACUMAR no presentó en tiempo y forma los estudios requeridos, • ACUMAR no realizó hasta la fecha ninguna medición sobre la calidad del aire. Por este incumplimiento el Cuerpo Colegiado solicitó la aplicación de multas desde el 25 de septiembre de 2008.

⁴⁹ Ver: <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/riachuelo>

⁵⁰ Cuerpo Colegiado de Control del Plan de Saneamiento de la CMR. "A nueve meses del fallo de la Corte y en el día mundial del agua." 22/03/2009. Disponible en <http://www.farn.org.ar/prensa/gacetillas2009/riachuelo230309.html> y <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/riachuelo>

Información Pública	• No se ha conformado un “sistema de información pública”. • La información pública de ACUMAR se reduce a la página web de cada jurisdicción, en forma separada 3.
Sistema de medición que permita controlar los avances del Plan de Saneamiento	• A la fecha ACUMAR no desarrolló el sistema destinado a medir los avances en el cumplimiento de lo exigido por la Corte. Este incumplimiento dificulta el control de las obligaciones por parte del Juez, de la sociedad y del propio Cuerpo.
Basurales a cielo abierto	• No se implementaron los programas destinados a prevenir la formación de nuevos basurales. • ACUMAR presentó un relevamiento de basurales y un programa de trabajo que prevé acciones hasta el año 2015, que resulta contradictorio con el ordenado por la Corte. • ACUMAR tampoco ha realizado acciones para relocalizar a las personas que viven sobre basurales. Esta constituye una situación de emergencia, no atendida. Se pidió la aplicación de multas por incumplimiento. Pendiente de resolución judicial.
Salud	• ACUMAR dio cumplimiento a los dos requerimientos puntuales establecidos en la sentencia de la Corte (elaboración de un mapa sociodemográfico y una encuesta de factores ambientales de riesgos) • El Cuerpo Colegiado evaluó que los mismos no son concluyentes para establecer la población en situación de riesgo por lo que solicitó su mejora. • El juez ordenó a ACUMAR considerar las observaciones. • Aun no se observan avances en lo que hace a la determinación de la población en riesgo y realización de un diagnóstico de enfermedades de la CMR.

Pese a la actividad mencionada, que tuvo como epicentro el control de cumplimiento de la sentencia, el Cuerpo Colegiado no pudo efectuar una actividad significativa en los aspectos vinculados a promover la participación y el involucramiento de los ciudadanos, y a establecer mecanismos para recibir

denuncias y sugerencias sobre las distintas problemáticas de la CMR, cuestión que se anota como parte de la tarea pendiente de concreción.

No obstante ello, no podemos dejar de señalar que la tarea que realiza el Cuerpo Colegiado no cuenta con recursos que hayan sido específicamente dispuestos para el cumplimiento de la misma, habida cuenta que la CSJN ordenó su conformación sin dotarlo de los recursos necesarios para solventar su adecuado funcionamiento, motivo por el cual sus miembros desarrollan su actividad “ad honorem”⁵¹.

Fuera de toda interpretación sobre el punto en cuestión, los integrantes del Cuerpo Colegiado han aceptado la tarea encomendada por la CSJN sin reparo alguno, con gran entusiasmo y vocación, y como parte de la responsabilidad que implica ser parte de esta causa. No obstante lo cual no podemos dejar de señalar que la carencia de recursos, más temprano que tarde atentará contra el desarrollo de la tarea de contralor encomendada.

V. El Plan de Saneamiento

A partir de la requisitoria efectuada por la CSJN en el auto de fecha 20/06/2006⁵², la SAyDS elaboró y presentó el Plan Integral de Saneamiento para la Cuenca Matanza – Riachuelo (PSICMR).⁵³

Dicho plan recibió numerosas críticas de la mayor parte de los involucrados en la causa, lo que generó que el máximo tribunal convocara a un Cuerpo Especializado Interdisciplinario de Peritos de la Universidad de Buenos Aires (UBA) para que analizara la viabilidad del mismo, señalan-

⁵¹ Alfredo Alberti, Presidente de la Asociación de Vecinos de La Boca manifiesta que lo ordenado por la Corte a los integrantes del Cuerpo Colegiado constituye una suerte de “probation” pero agravada, dado que la misma cuenta con fecha de inicio pero no se sabe a ciencia cierta cuándo habrá de concluir.

⁵² “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.) Auto de fecha 20/06/2006. Disponible en <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y www.espacioriachuelo.org.ar/documentos.

⁵³ Ver <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y www.espacioriachuelo.org.ar/documentos,

do entre sus conclusiones que el PSICMR adolecía de serias deficiencias que hacían inviable su aplicación⁵⁴.

Por nuestra parte, y en coincidencia con varios de los puntos planteados por el Cuerpo Pericial, señalamos que el PSICMR adolecía de un conjunto de problemas que ponían en riesgo su aplicación y lo invalidaban como instrumento técnico para la gestión, habida cuenta que:

- ▶ El Plan carece de un abordaje integral. Su estructura se asimila a un compendio y reorganización de documentos y propuestas, algunas de las cuales ya se encontraban previstas con anterioridad o en curso de ejecución en los distintos niveles de gobierno.
- ▶ No existe un planteo de escenarios futuros, ni visiones de la cuenca a consensuar en el marco de un Plan, salvo que se explique cómo se podría proyectar ese escenario al futuro.
- ▶ Se presentaron diferentes versiones y no se ha definido una estructura consolidada del mismo, al tiempo que carece de una clasificación o jerarquización de los problemas existentes en la CMR.
- ▶ No se han definido indicadores que permitan verificar objetivamente el grado de avance de las acciones propuestas.
- ▶ No se observa que el Plan se estructure en función de una lógica tendiente a alcanzar los objetivos fijados.
- ▶ No existe equilibrio en la manera de abordar los distintos componentes, programas y actividades.
- ▶ Los cronogramas de ejecución presentados son inconsistentes.
- ▶ No se identifican los responsables de implementar las acciones de cada componente/programa.
- ▶ La salud no es considerada como uno de los ejes de trabajo. No existe un diagnóstico de situación sanitaria, ni estudios epidemiológicos, que permitan discriminar patologías producidas por la contaminación de aire, suelo y agua, de otras patologías no dependientes de éstos factores.

⁵⁴ Ver: www.acumar.gov.ar; <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y www.espacioriachuelo.org.ar/documentos.

- ▶ No se especifica el monto dinerario destinado a la Salud, así como tampoco el cronograma de inversiones.
- ▶ La información presentada en relación a la composición de los establecimientos industriales en la cuenca se presenta como provisoria, y no hay citas de fuente estadística confiable.
- ▶ Las fuentes consultadas para la elaboración del plan corresponden a estudios, cifras y estimaciones no reflejan el estado de situación vigente en la CMR.

El plan de Saneamiento es una herramienta de fundamental importancia para la gestión de una cuenca, que involucra a una multiplicidad de actores gubernamentales de distintos poderes del Estado y niveles de gobierno, organismos de control, sector privado, sociedad civil y fundamentalmente a la ciudadanía.

En este sentido, planteamos la necesidad de que el Estado presentara un plan técnicamente sólido y que pudiese contar con el más amplio consenso social, constituyéndose así en el eje de una política de Estado para el Riachuelo.

Asimismo, estimamos que el PSICMR debía ser formulado de manera clara y comprensible desde el punto de vista técnico, de modo tal que pueda ser comprendido por la ciudadanía en general. La claridad del diseño y la comunicación constituyen la manera de garantizar que la sociedad toda se apropie del Plan, y contribuya al control de la efectiva realización de cada una de las acciones por parte de las diferentes autoridades obligadas.

En este contexto cabe enfatizar la necesidad de que ACUMAR revise el plan aprobado, a fin de clarificar su estructura, definiendo con precisión y fundamento los principios de protección del ambiente y de los derechos humanos, afirmando los criterios para establecer prioridades de intervención, y compatibilice sus programas y componentes con el cumplimiento de los objetivos fijados por la sentencia y las tareas que la CSJN expresamente a ordenado ejecutar.⁵⁵

⁵⁵ Fairstein - Morales. Op cit. Pág. 347.

VI. El rol de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)

Uno de los rasgos que ha distinguido a la CMR, además de su alto grado de contaminación, es su fragmentación institucional, en tanto en ella coexisten 17 jurisdicciones⁵⁶, mientras que 29 organismos resultan competentes en razón de la materia, mientras que sobre su territorio resultan aplicables más de medio centenar de normas.⁵⁷

En la práctica ello ha configurado una suerte de “mamarracho jurídico” que produjo serias dificultades y limitaciones en el ejercicio del poder de policía que corresponde a cada una de las jurisdicciones, en la medida en que nunca surgieron instancias de coordinación que permitieran superar las dificultades institucionales mencionadas⁵⁸.

En el año 2003, junto con el Defensor del Pueblo de la Nación⁵⁹, reclamamos la conformación de un organismo de Cuenca, con facultades de coordinación y ejecución.

Hacia finales del año 2006 y en respuesta a la intervención de la CSJN, el Congreso de la Nación sancionó la Ley n° 26.168 que crea la ACUMAR, como un ente interjurisdiccional de derecho público, en el ámbito de la SAsDS, la cual contó con la adhesión de la Provincia de Buenos Aires⁶⁰ y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁶¹.

Dicho organismo se encuentra integrado por ocho representantes: tres por el Estado nacional, dos por la Provincia de Buenos Aires y dos por la Ciudad de Buenos Aires, a ellos se le suma el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, quien ejerce su presidencia.

Los municipios fueron incorporados originariamente en un Consejo Municipal con carácter meramente consultivo, mientras que también se dis-

⁵⁶ Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los 14 municipios que conforman la Cuenca.

⁵⁷ Para un estudio más pormenorizado del tema remitimos al Informe Especial sobre la CMR realizado por el Defensor del Pueblo de la Nación. Op. cit.

⁵⁸ Daniel Alberto Sabsay. Declaraciones al Diario Pagina 12. 05/12/2003.

⁵⁹ Informe Especial del Defensor del Pueblo de la Nación. Op. Cit.

⁶⁰ La Provincia de Buenos Aires adhirió mediante la Ley n° 13.642.

⁶¹ La CABA prestó su adhesión a través de la Ley n° 2217.

puso la creación de una Comisión de Participación Social integrada por representantes de organizaciones con intereses en el área. Más adelante volveremos sobre ambos temas.

La ACUMAR fue creada con la idea de superar la gran fragmentación jurisdiccional existente en la CMR, generar una mayor coordinación entre las distintas autoridades competentes, fortalecer el ejercicio del poder de policía sobre las actividades contaminantes y para corregir los problemas de superposición y contradicción entre las normativas y regulaciones aplicables⁶².

A diferencia de lo que sucedió con otros organismos y programas creados anteriormente para el saneamiento de la CMR, como lo fue el Comité Ejecutivo para la CRM, a la ACUMAR se le otorgaron facultades para regular, controlar e intervenir en materia de prevención, saneamiento, recomposición y manejo racional de los recursos naturales. La norma también la faculta a disponer medidas preventivas, cuando tome conocimiento en forma directa, indirecta, o por denuncia, de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes en el ámbito de la cuenca.

Asimismo, la ley le otorga –respecto de actividades con incidencia ambiental en la cuenca–, facultades de:

- Coordinación: entre los distintos ámbitos estaduales, con preeminencia sobre las competencias locales.
- Ejecución: pudiendo adoptar cualquier medida necesaria o conveniente para el saneamiento de la cuenca y gestionando los fondos y el presupuesto.
- Regulación y Control a fin de:
 - Unificar regímenes en materia de efluentes líquidos y emisiones gaseosas.
 - Planificar el ordenamiento ambiental del territorio
 - Establecer y percibir tasas por servicios
 - Dictar sus reglamentos de organización interna
 - Establecer un procedimiento administrativo especial
 - Aplicar medidas preventivas
 - Intervenir en habilitaciones, auditorias, monitoreos, EIAs, sanciones

⁶² Fairstein - Morales. Op. Cit. Pág. 349.

- Efectuar apercibimientos, intimaciones e inspecciones
- Ordenar clausuras, decomisos y ceses de actividades dañosas.

En relación con los aspectos precedentemente nombrados, el organismo unificó el régimen de límites admisibles para descargas de efluentes líquidos en todo el ámbito de la cuenca y el de parámetros y concentraciones en materia de calidad de aire,⁶³ a la vez que dispuso medidas y clausuras preventivas sobre diversos establecimientos industriales.

La constitución de una autoridad de cuenca, con carácter interjurisdiccional es un requisito indispensable para la ejecución de una política que procure el saneamiento y la recomposición de la CMR, cuestión que además ha sido reconocida por la propia Corte Suprema, al atribuir al ACUMAR responsabilidad directa en el cumplimiento efectivo de las obligaciones estipuladas en el fallo.

Podemos destacar algunos logros en la actuación de la ACUMAR, entre los que se destacan:

- El inicio de la actividad de contralor de las industrias existentes en la CMR.⁶⁴
- El fortalecimiento del poder de policía, mediante la incorporación de un grupo de inspectores afectados directamente a la CMR y la provisión de recursos materiales, principalmente automotores.
- La aprobación de un Documento de convergencia entre el Plan Director a cargo de AySA y el “Plan Integral de Saneamiento Ambiental aprobado por ACUMAR”, por lo cual la empresa prestataria del servicio de agua y cloacas en el AMBA debió revisar y modificar dicho Plan Director, para adaptarlo a las necesidades de recuperación de la CMR, cuando en su concepción originaria no contemplaba como un factor determinante la disminución de los niveles de contaminación del Riachuelo⁶⁵.

⁶³ Resoluciones ACUMAR Nro. 1/07 y 2/07 publicadas los días 13 y 14 de septiembre de 2007 respectivamente.

⁶⁴ Según información extraída de la pagina web de ACUMAR, se han dictado 780 medidas preventivas, aplicándose 653 sanciones y 122 clausuras preventivas. Asimismo, se ha creado el registro de Industrias y Medidas Preventivas. <http://www.acumar.gov.ar/PlanIntegral.aspx?Codigo=CON> . No obstante ello, la actuación relacionada con el control industrial resulta aún sumamente deficitaria, ya que carece de un seguimiento sistematizado de la actividad industrial de la cuenca, y un plan de destinado a lograr el control de los vertidos al Riachuelo.

⁶⁵ Fairstein - Morales. Op. cit. Pág. 350.

No obstante ello, el diseño institucional elegido para la creación del ACUMAR no fue –según nuestra opinión– el más adecuado para cumplir con la finalidad de coordinación y control entre las jurisdicciones. Ya en oportunidad del tratamiento legislativo de la ley n° 26.168 señalamos, mediante una presentación que elevamos al Congreso de la Nación, que la creación del organismo de cuenca debía realizarse mediante un tratado interjurisdiccional, de conformidad con lo que establece el primer párrafo del art. 124 de la Constitución Nacional, respetando el reparto de competencias y no por la vía de la ley convenio finalmente elegida.

Manifestamos además que el gran número de facultades, inherentes a las jurisdicciones locales que se concentraban en manos del Estado nacional y en cabeza del presidente del organismo, lejos de promover una mayor eficacia y operatividad en su funcionamiento, iba a conspirar contra la necesaria coordinación interjurisdiccional y terminaría por avasallar a las propias jurisdicciones locales.⁶⁶

Lamentablemente nuestro diagnóstico no resultó equivocado en este aspecto, habida cuenta que la ACUMAR no ha podido erigirse en los hechos en el órgano de coordinación interjurisdiccional para el que ha sido creado. Ello tuvo su punto de máxima tensión cuando en Julio de 2007, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires manifestó públicamente que dicho organismo no lo representaba, cuestión que además hizo saber en una presentación formal realizadas ante la CSJN.⁶⁷

En este sentido, advertimos que ACUMAR continúa realizando sus acciones competentes en forma separada, independiente y por momentos sin coordinación con el resto de las jurisdicciones que integran el mentado organismo. Por otra parte, mantiene una actitud errática en la materia de obras y acciones de saneamiento, donde las promesas y anuncios varían constantemente desde que comenzó el proceso.

Asimismo, advertimos que dicha situación continúa manifestándose, tal como se desprende de las constancias del expediente de ejecución de

⁶⁶ FARN, Fundación Metropolitana y AVLB. Dictamen disponible en <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/riachuelo-sp.htm>

⁶⁷ “Vemos con preocupación que la presidente del ACUMAR haya avanzado unilateralmente en el trazo de las políticas ambientales así como también en su implementación” afirmó el Subsecretario de Asuntos Políticos y Legislativos de la CABA, Horacio Lenz. Ver http://www.noticiasurbanas.com.ar/info_item.shtml?sh_item=a8e107b3526b2dbd54d80858e12fe578

sentencia, en donde se observa que cada jurisdicción prosigue realizando sus acciones competentes en forma separada, independiente y por momentos sin coordinación con el resto.⁶⁸

Aun cuando no ha transcurrido un tiempo lo suficientemente prolongado como para efectuar un balance de la gestión del saneamiento de la CMR, podemos sin embargo extraer algunas conclusiones sobre la actuación de la ACUMAR en relación con los mandatos establecidos por la CSJN. En tal sentido observamos que:

- ▶ Si bien se advierte que el organismo interjurisdiccional ha realizado esfuerzos por respetar el programa fijado en la sentencia, aún no ha dado cabal cumplimiento a ninguna de las obligaciones dispuestas en la sentencia.⁶⁹
- ▶ Se realiza una interpretación limitada y/o sesgada de los mandatos ordenados en el fallo de la CSJN, que termina por desvirtuar el alcance de las mismas.
- ▶ Se intenta hacer que se tengan por cumplidos los plazos procesales establecidos en la sentencia, queriendo hacer valer acciones que no son las indicadas por el máximo tribunal.⁷⁰
- ▶ Se pretende que se tengan por implementadas actividades con la sola demostración de que se encuentran en marcha los procesos licitatorios, o estableciendo lineamientos generales necesarios para ejecutarlas.⁷¹
- ▶ Se brindan datos técnicos de manera desordenada, sin especificar los procesos y cálculos a partir de los cuales se llegó a su elaboración, lo cual torna imposible la tarea de control de la actividad administrativa.⁷²

⁶⁸ Esto surge evidente si se constatan las actuaciones en materia de control de industrias, sistema de información, control de calidad de aire –entre otros– y que fueran informados por el Cuerpo Colegiado al Juez Federal de Quilmes.

⁶⁹ Es lo que sucede con el control de la calidad del aire de la cuenca por ejemplo.

⁷⁰ Es lo que sucede con el control de las industrias existentes en la CMR. Ver punto correspondiente.

⁷¹ Es lo que sucede con el mandato que ordena implementar un sistema de control de la contaminación de aire de la CMR.

⁷² Esto sucede con los estudios trimestrales de calidad de agua.

Otro de los aspectos sobre los cuales la ACUMAR no ha evidenciado resultados positivos ha sido la integración de los municipios, los que constituyen una unidad política y territorial de fundamental importancia para gobernar y administrar los destinos de una cuenca.

La realidad de la CMR se construye con las decisiones que día a día se toman en los territorios locales. En este sentido los municipios cuentan con una gran responsabilidad en lo que sucede por caso con la gestión de los basurales a cielo abierto, que como lo hemos afirmado constituyen una de las tres principales fuentes de contaminación de la CMR.

Creemos que será muy difícil que pueda garantizarse el cumplimiento de medidas tales como la remoción de basurales, la atención de la salud, la extensión de redes de agua, la participación ciudadana sin un rol activo de los municipios⁷³. Tales aspectos hacen que los municipios sean actores centrales de una gestión que pretenda tener como horizonte lograr la recomposición y el saneamiento de la CMR.

Ello fue señalado por el Juez de la Ejecución, el Dr. Armella, en diversos encuentros celebrados con la ACUMAR, donde puso de manifiesto su intención de conocer el grado de compromiso y participación de los intendentes municipales en la implementación del Plan de Saneamiento, manifestando además su preocupación al notar que parecían ajenos al proceso⁷⁴.

Por ello, es necesario integrar a los municipios a los procesos de toma de decisiones de la ACUMAR, cuestión que ha estado prácticamente relegada desde la creación del organismo de cuenca.

Sin embargo es necesario tener en cuenta que el actual Presidente de la ACUMAR se desempeñó como abogado de los 14 municipios demandados en la causa "Mendoza". Allí puso de manifiesto que los mismos carecen de todo tipo de responsabilidad en relación con el grave estado de deterioro que presenta la CMR.

Aun cuando somos contestes que este tipo de manifestaciones forman parte del legítimo ejercicio del derecho de defensa, llama poderosamente

⁷³ Eduardo Reese. Estrategias para el Desarrollo de la Cuenca Matanza – Riachuelo. Julio 2007. Disponible en www.espacioriachuelo.org.ar/documentos.

⁷⁴ Fairstein y Morales. Op cit. Pág. 352.

te la atención que este mismo criterio sea sostenido actualmente por el ahora titular de la S AyDS,⁷⁵ lo cual abre un gran interrogante respecto de lo que sucederá de aquí en más con la gestión de la ACUMAR, habida cuenta que su propio presidente considera que los municipios carecen de todo tipo de responsabilidad ante la situación de degradación existente en sus territorios.

a. La cuestión presupuestaria

Otro de los aspectos que se deberá seguir con mucha atención es el relacionado con la gestión y el control del presupuesto asignado para el saneamiento de la CMR, lo cual cobra notoria importancia habida cuenta que algunas de las obras proyectadas ascienden a sumas varias veces millonarias⁷⁶.

En este sentido, el fallo de la CSJN dispuso que la Auditoría General de la Nación (AGN), tendrá a su cargo la responsabilidad del control financiero y presupuestario del Plan de Saneamiento.

Precisamente, en un informe elaborado en agosto de 2008 por dicho organismo de control se advierte que la S AyDS ha sub-ejecutado notablemente los créditos presupuestarios asignados al Programa Integral Cuenca Matanza Riachuelo (Programa 33) y el Programa Gestión Ambiental Matanza Riachuelo BID 1059/OC-AR (Programa 34).

El informe de la AGN muestra que en el año 2007 el Programa 33 sólo alcanzó una ejecución de un 15,8%, y el Programa 34 un 35,7%, mientras que al 12 de agosto de 2008 ambos programas apenas llegaron a gastar el 13,1% de los recursos previstos. La investigación también pone de manifiesto que durante 2007 hubo un nivel muy bajo en el alcance de las metas propuestas⁷⁷.

⁷⁵ http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1093307.

⁷⁶ Los montos de inversión estimados para llevar adelante las obras incluidas en el PSICMR alcanzarían los 5.607 millones de pesos, según el informe presentado por la ex Secretaria de Medio Ambiente, Dra. Romina Picolotti ante la CSJN. Audiencia Pública. 05/09/2006.

⁷⁷ Faierstein y Morales. Op. cit. Pág. 347.

Finalmente hacia finales del año 2008, el Jefe de Gabinete Sergio Massa, mediante disposición administrativa n° 719/08 de la Jefatura de Gabinete de Ministros reasignó la suma de 4,6 millones de pesos, originalmente destinados a la SAyDS (Programa 34 cuya mayor parte estaba destinada a la realización de obras que forman parte del PSICMR), a la difusión de los actos de gobierno. La medida se basó precisamente en la sub-ejecución presupuestaria detectada y a la que hacíamos mención precedentemente.

En otro orden de cosas, el fiscal federal Guillermo Marijuan promovió a mediados del año 2007 una denuncia para que se investiguen presuntos desvíos de fondos destinados al saneamiento del Riachuelo. Así, según la investigación penal en curso, se habrían destinado a la Municipalidad de la Ciudad de Córdoba, la suma de 650 mil pesos pertenecientes a la cuenta presupuestaria del Matanza – Riachuelo.⁷⁸

Como puede verse, en el corto lapso de tiempo en el que se asignaron por vía presupuestaria fondos destinados a la CMR, el mismo vivió diferentes episodios que van desde la sub-ejecución presupuestaria, pasando por la reasignación de fondos y podrían llegar incluso a la comisión del delito de malversación de fondos públicos.

Por otra parte, hay que recordar que hace ya una década el país contrató un préstamo ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por la suma de 250 millones de dólares, destinado a implementar el “Programa de gestión de los recursos naturales de la Cuenca Matanza-Riachuelo”⁷⁹. Dicho crédito fue sub-ejecutado, por lo que en el año 2002 el mismo fue parcialmente discontinuado y se dispuso una reasignación parcial de los fondos de u\$s 150.000.000 para solventar planes sociales.⁸⁰

Esta es una de las cuestiones sobre las cuales queremos llamar la atención y plantear una alerta temprana, habida cuenta la historia que arras-

⁷⁸ Ver. <http://www.clarin.com/diario/2008/12/04/elpais/p-01815574.htm> . La investigación se encuentra en trámite.

⁷⁹ El Programa permitiría financiar cuatro subprogramas: i) reducción de la contaminación industrial; ii) obras de control de inundaciones; iii) manejo de residuos sólidos, y iv) rehabilitación urbana.

⁸⁰ Los montos ejecutados correspondieron a: Estudio y consultoría 57%, Actividades de recolección de residuos en las márgenes y espejo de agua (20%), Proyectos ejecutados (17%), Obras concretas de saneamiento (5,32 %). En la actualidad una parte de dicho crédito continúa utilizándose para financiar obras de agua y cloaca en la Pcia. de Buenos Aires, Ver: www.espacioriachuelo.org.ar/newsletters.

tra el Riachuelo en la materia y a que actualmente y tal como se detalla más adelante, el Estado Nacional se encuentra negociando un préstamo con el Banco Mundial destinado a las obras de saneamiento del Riachuelo cuyo monto superan los 600 millones de dólares.

VII. Participación e información

La participación pública se presenta como un elemento central en el discurso y las preocupaciones por el ambiente y el desarrollo. Numerosos acuerdos internacionales, declaraciones, planes de acción han subrayado la importancia y necesidad de avanzar hacia el desarrollo sustentable a través de una mayor participación ciudadana. Así, se puede mencionar la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo (1992), la que en su Principio 10 establece que "... el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda... y que toda persona debe tener derecho al acceso a la información que se encuentre en poder de las autoridades..."⁸¹.

La ley 26.168 dispuso en su Art. 4° la creación, en el ámbito de la ACUMAR, de una Comisión de Participación Social, integrada por organizaciones con intereses en el área y con funciones consultivas.

La CSJN complementa esta instancia asignándole al Cuerpo Colegiado el rol de promover la participación ciudadana en el control del cumplimiento de la sentencia⁸². Una vez sancionada la mencionada norma la ACUMAR convocó, de conformidad con lo dispuesto en Anexo V del Dto. 1172/03, a un proceso de Elaboración Participada para la redacción del "Reglamento Operativo de Comisión de Participación Social", el cual se prolongó por casi un año y culminó con la aprobación del citado instrumento mediante la Res 5/2007 de ACUMAR⁸³.

⁸¹ Daniel Ryan. Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad. "Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales"; Flacso/Chile - Nueva Sociedad; 2001.

⁸² Fairstein y Morales. Op. cit. Pág. 353.

⁸³ El mismo dispone que las organizaciones interesadas en participar debían registrarse ante la autoridad de cuenca, y que se integraría su visión en relación al Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo con funciones consultivas.

En términos generales el reglamento dispone la creación de un registro de organizaciones a cargo de la Secretaría General de ACUMAR, definiéndose el modo de operar de la Comisión, la que participa al mero efecto consultivo a través de un sistema de reuniones ordinarias y extraordinarias. Las primeras tienen como objetivo la promoción, consulta, formación, intercambio y fortalecimiento del Plan de Saneamiento, mientras que las segundas se convocan para el tratamiento de cuestiones puntuales. Asimismo se definieron tres ámbitos en los que se convocará la participación de las organizaciones registradas: el municipal, el transversal y el interjurisdiccional.

Más allá de la sanción del mencionado reglamento, la ACUMAR no ha realizado prácticamente ningún tipo de actividad destinada a integrar la participación de la ciudadanía en el Plan de Saneamiento. En tal sentido, y como se informa en su página web⁸⁴, desde agosto de 2006 se realizaron sólo dos encuentros abiertos con organizaciones sociales que trabajan 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. Asimismo, se había convocado a una segunda reunión de este tipo para el mes de diciembre de 2008 en el municipio de Almirante Brown pero fue suspendida por las autoridades sin establecerse una nueva fecha para su realización⁸⁵.

Por otra parte, la participación prevista en la ley que regula el funcionamiento de la ACUMAR tampoco puede ser suplida por ninguna otra instancia, como podría ser el Cuerpo Colegiado creado por la CSJN, habida cuenta que éste tiene como finalidad promover la participación ciudadana para fortalecer los mecanismos de control de la sentencia, mientras que aquella se orienta a introducir la visión de los ciudadanos, vecinos y afectados en las decisiones que en definitiva conformarán la gestión del plan de saneamiento.

La realidad no nos permite albergar grandes expectativas de cambio en este sentido, toda vez que el nuevo Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable ha manifestado públicamente que las ONGs, uno de los actores que más activamente participan en este tipo de procesos, carecen

⁸⁴ Ver: <http://www.acumar.gov.ar/PlanIntegral.aspx?Codigo=PAR>

⁸⁵ Fairstein y Morales. Op. Cit. Pág. 354.

de legitimidad para defender los intereses de los habitantes de la CMR⁸⁶, y que además difícilmente se puedan poner en práctica los sistemas de acceso a la información y participación que estas organizaciones reclaman, por cuanto ello sería contradictorio con la necesidad de implementar las medidas urgentes para paliar la grave situación que padecen los habitantes de la CMR⁸⁷.

Tampoco podemos evitar ser críticos en los temas relacionados con la información. La posibilidad de acceder a información pública es un recurso esencial con que cuentan los ciudadanos para poder ejercer los derechos fundamentales, y resulta además un requisito *"sine qua non"* para participar de manera adecuada en todos los procesos de toma de decisiones.

Por ello la sentencia estableció una serie de medidas dirigidas a que el Estado produzca y difunda información, las que están claramente orientadas a expandir la participación ciudadana. En tal sentido ordena que se adopte un sistema de información pública que presente datos actualizados y detallados de manera concentrada, clara y accesible para el público en general.

La ACUMAR no ha efectuado grandes avances en este campo. 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. Sin embargo en una reciente presentación efectuada ante el Juzgado Federal de Quilmes, ha dado cuenta de que está trabajando en un "marco conceptual y una propuesta para la configuración de un sistema de información para la cuenca" que, si en efecto se implementa, posiblemente mejore la situación existente. Este sistema podría contribuir para entender con más claridad y precisión cuáles son, y cómo se prevén implementar, las acciones que emprenderán las autoridades en pos de alcanzar los objetivos fijados por la CSJN, todo lo cual resulta asimismo esencial para su control y seguimiento por parte de las propias autoridades, las partes, la Justicia y la sociedad en su conjunto⁸⁸.

⁸⁶ Homero Bibiloni. El caso "Mendoza", analizado desde una perspectiva pública. Jurisprudencia Argentina. Número Especial. Abeledo Perrot. 2008. IV. Pg. 19

⁸⁷ Escrito de contestación de demanda de los 14 municipios demandados en la causa Mendoza suscripto por Homero Bibiloni en su carácter de apoderado general.

⁸⁸ Fairstein y Morales. Op. cit. Pág. 354.

VIII. Las obras de saneamiento cloacal

La falta de cloacas y de tratamiento adecuado de los efluentes cloacales constituye una de las más importantes fuentes de contaminación del Riachuelo.

En virtud de ello, tanto en las audiencias celebradas ante la Corte, como en documentos oficiales, las autoridades de la ACUMAR y de AySA han explicado que la solución del problema de los efluentes cloacales que hoy se vierten de manera inadecuada e indiscriminada al Riachuelo y sus afluentes, requiere de la realización de un complejo sistema de obras⁸⁹.

La ex Secretaria de Ambiente Romina Picolotti manifestó, ante la CSJN que a través de las obras proyectadas en el PSICMR se beneficiará al 100% (la totalidad) de los habitantes de la Cuenca, y que se solucionará de manera definitiva el problema de la contaminación orgánica, que es una de los mayores cargas contaminantes que impactan en la CMR⁹⁰.

Para ello el gobierno nacional solicitó el financiamiento del Banco Mundial, cuya gestión fue encabezada por la SAyDS. Dicha información también puede verse corroborada mediante el informe cursado por ACUMAR a la CSJN el 09/11/2007⁹¹, donde manifiesta que ha iniciado gestiones con el Banco Mundial para lograr el financiamiento de las obras destinadas al Plan de Saneamiento, habiendo emitido la Jefatura de Gabinete de Ministros la nota 89/07, dirigida al Director del Banco solicitando inicialmente un crédito de U\$S 640 millones⁹².

⁸⁹ <http://www.acumar.gov.ar/Default.aspx> y http://www.aysa.com.ar/index.php?id_contenido=629&id_seccion=247

⁹⁰ Romina Picolotti. CSJN Audiencia Pública 6/9/2006.

⁹¹ ACUMAR. Informe correspondiente al Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo conforme requerimiento de la CSJN. 9/11/2007.

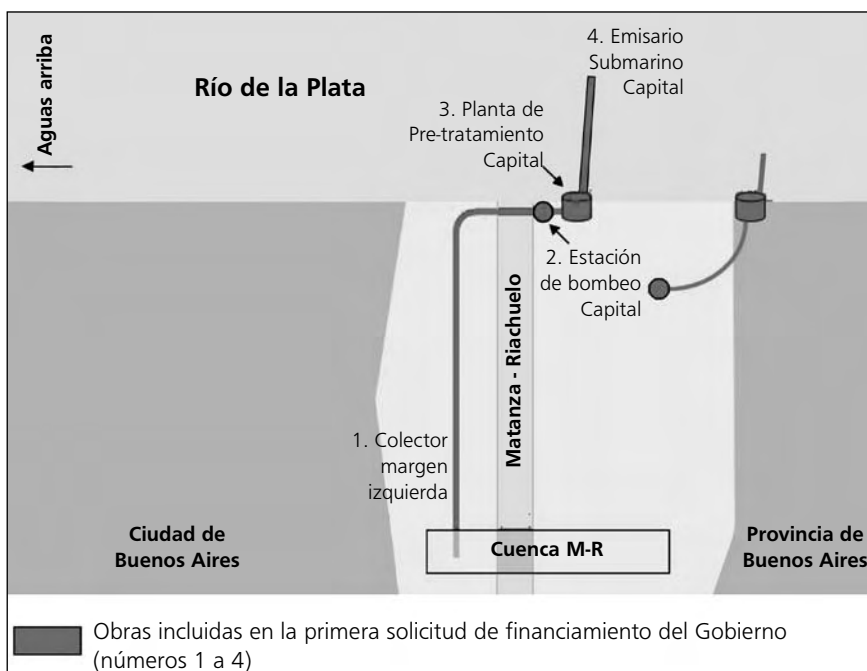
⁹² En agosto de 2007, la SAyDS presentó el documento "Proyecto de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo". El Gobierno nacional solicita al Banco Mundial (BIRF) que financie dicho proyecto. En el documento de Ayuda Memoria de la 1° Misión del BIRF, de noviembre de 2007, se define el alcance del financiamiento por un total de 640 millones de dólares, con una relación de 80/20, que incluye la construcción del Colector Márgen Izquierda del Riachuelo (CMI), la Planta de Pre-tratamiento Capital, la Estación de Bombeo Capital y el Emisario Submarino Capital. El 15 de mayo de 2008, mediante la Resolución N° 14, el Agencia de Planificación del Ministerio de Planificación (APLA) presta conformidad al Plan Director elevado por AySA, el cual no contiene el CMD. El 1° de julio de 2008 se firma el Acta de Convergencia entre ACuMaR y AySA donde se identifica a las obras de Saneamiento del Riachuelo como parte del Plan de Saneamiento Integral (PISA), como medio para eliminar las descargas de las plantas de tratamiento.

Según la información provista por el Banco Mundial, las obras previstas se dividirían en dos fases⁹³.

a. Primera fase:

- La construcción del interceptor “Colector Margen Izquierda”, que receptaría la mayor parte de los efluentes cloacales provenientes de la CABA, lo cual aliviaría la Planta de Berazategui, permitiendo que se extiendan las redes de cloacas a la zona sur (los municipios de Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Almirante Brown).
- La construcción de una Planta de Tratamiento primario y Estación Elevadora de efluentes situada en la zona del Dock Sud.
- Un Emisario submarino en el Río de la Plata, que tendrá por función generar la descarga final de todo el líquido colectado.

Componente: Fase I

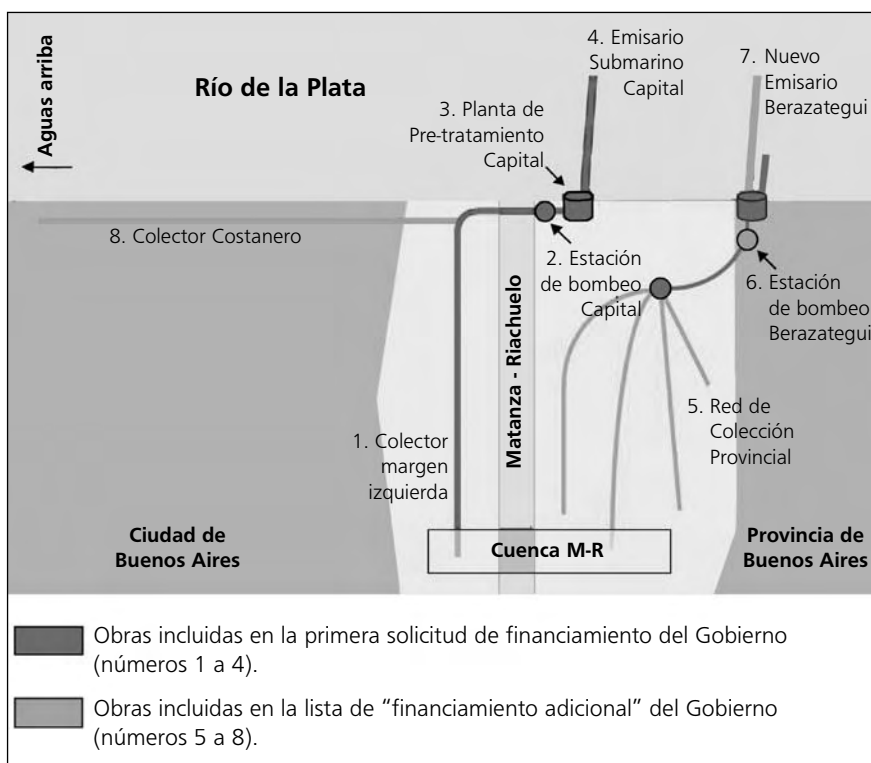


⁹³ Ver www.espacioriachuelo.org.ar/newsletters - <http://www.acumar.gov.ar/Default.aspx> y http://www.aysa.com.ar/index.php?id_contenido=629&id_seccion=247.

b. Segunda fase:

- ▶ Construcción de un sistema colector de efluentes sobre margen derecha del Riachuelo⁹⁴.
- ▶ Instalación de una estación de bombeo y emisario Berazategui.
- ▶ Construcción de un colector costanero desde la Boca hasta San Isidro.

Sistema completo (Fases I y II)



⁹⁴ No incluido en la infografía. Posteriormente y partir de la firma de un documento de Convergencia entre la ACUMAR y AYSA en el año 2008, se propuso la construcción de un Colector Margen Derecho para que todas las descargas que actualmente recibe el Riachuelo de las plantas Sudoeste y Jaguel fueran conducidas a la planta de tratamiento Capital. Sin embargo a la fecha de cierre del presente informe dicha obra no ha sido confirmada, ya que se han propuesto otras alternativas.

En relación con las obras mencionadas, hasta el mes de Marzo de 2009, el Banco Mundial no ha aprobado el desembolso del crédito mencionado y las obras no han comenzado a ejecutarse

Las únicas obras que cuentan con un grado de avance son aquellas relacionadas con la ampliación de la planta sudoeste y el colector cloacal que permitiría extender los servicios a La Matanza. El contrato para la ampliación de la planta sudoeste fue firmado en el mes de octubre de 2007, sin embargo las obras comenzaron a ejecutarse en mayo de 2008 y al mes de marzo del 2009 su ejecución apenas alcanza el 17%⁹⁵.

Observamos que ACUMAR mantiene una actitud errática en la materia donde las promesas y anuncios varían constantemente desde que comenzó el proceso. La falta de ejecución de obras prometidas y/o su atraso se da en un contexto en el que el plan de obras presenta una notable informalidad, y en el que no existen mecanismos para exigir su ejecución y cumplimiento en fecha. Tampoco se han garantizado los recursos económicos⁹⁶.

Aunque se firmó un documento entre AySA y ACUMAR para acordar las obras a realizarse, aún no se definió el diseño de un sistema que permita, al mismo tiempo, la extensión de las redes y el adecuado tratamiento de los efluentes de modo de evitar un mayor daño ambiental al Riachuelo o trasladar la contaminación Río de la Plata.

Asimismo, se desconoce a la fecha un programa de saneamiento cloacal que sea compatible con los objetivos de recomposición ambiental que fijó la CSJN.

Finalmente cabe destacar que, de acuerdo a la Ley 26.221 que aprueba el marco regulatorio de AySA y su decreto reglamentario 763/07, la empresa debía ser incorporada a dicho contrato. No obstante ello el contrato nunca fue firmado y se ha avanzado en la planificación de las obras sin haberse dado participación a la sociedad civil, ni siquiera se han constituido los órganos que legalmente deben intervenir en la elaboración de dicho plan⁹⁷.

⁹⁵ Fairstein y Morales. Op. cit.

⁹⁶ Cuerpo Colegiado. Informe cit.

⁹⁷ Cuerpo Colegiado. Informe cit.

IX. Control de las industrias de la CMR

Tal como lo hemos descripto en la parte inicial, la contaminación industrial representa otra de las principales fuentes de contaminación que impactan sobre la CMR. La CSJN hizo especial hincapié en este aspecto y estableció un conjunto de obligaciones en cabeza de la ACUMAR, cuyo objetivo final se orienta a lograr el cese de vertidos contaminantes.

Como puede observarse en el cuadro siguiente, el mandato dispuesto por la CSJN se traduce en un cronograma muy preciso de obligaciones, en donde cada una de las mismas conforma una etapa, la que una vez cumplida da lugar a la subsiguiente.

MANDATO	PLAZO
1) Inspección de la totalidad de las empresas ubicadas en la cuenca.	30 días hábiles
2) Determinación, mediante un acto administrativo, de aquellas que resultan ser "agentes contaminantes" del ambiente de la Cuenca ⁴ .	SIN PLAZO
3) Puesta en marcha de un programa de reconversión para aquellas empresas así identificadas, cuyo fin es evitar que continúen degradando el ambiente de la cuenca.	60 días hábiles.
4) Ordenar el cese de vertidos y clausura de los agentes contaminantes que no realicen la reconversión industrial	180 días hábiles

Más allá de toda especulación que pueda realizarse respecto de los plazos fijados en la sentencia, es evidente que los mismos no son elementos aleatorios que pueden modificarse a criterio y conveniencia de la administración, sino que sirven para delimitar el tiempo con que ésta cuenta, para llevar a cabo las tareas encomendadas para cumplir con las metas establecidas y dar paso a las etapas siguientes.

El primero de los mandatos previamente señalados, que estipulaba la realización de inspecciones a la totalidad de las industrias radicadas en la cuenca venció el 05/09/2008, tiempo en el cual la ACUMAR presentó ante el Juez de Ejecución la documentación con la que, según su interpretación, acreditaba haber dado por cumplido lo ordenado por el máximo tribunal. En su informe manifestó haber “inspeccionado la totalidad de industrias generadoras de efluentes líquidos existentes en la CMR”, que según su interpretación conforman el universo total de las industrias que la Corte ordenó inspeccionar.⁹⁸

La realidad de los hechos es muy diferente a la que presenta ACUMAR, por dos motivos fundamentales:

- ▶ Porque el organismo no cumplió con el mandato de inspeccionar a las industrias, sino que se limitó a realizar un relevamiento de las mismas.⁹⁹
- ▶ Tampoco respetó el mandato de hacerlo sobre la totalidad de las industrias radicadas en la cuenca, sino que sólo lo hizo respecto de aquellas generadoras de efluentes líquidos.

Más allá de estos aspectos que resultan determinantes a la hora de evaluar el cumplimiento de los mandatos dispuestos en la sentencia, lo cierto es que todavía continua sin conocerse cuál es el universo de los establecimientos que conforman la base de industrias existentes en la CMR.

⁹⁸ Hemos manifestado desde el Cuerpo Colegiado que este incumplimiento es aún más inaceptable si se recuerda que nos encontramos dentro de un proceso judicial que inició su actuación en Junio de 2006, por lo cual se entiende que la ACUMAR ha tenido tiempo suficiente para llevar a cabo las tareas de inspección, que en su momento la propia autoridad se comprometió a efectuar.

⁹⁹ La definición del término “inspección” utilizada por la ACUMAR, aún en sentido estricto, no es ni siquiera coincidente con la ampliamente aceptada en el ámbito nacional e internacional. Tradicionalmente se ha identificado el concepto de inspección administrativa con el de policía administrativa, o mejor dicho, como una modalidad de esta última, definiéndose como un instrumento o técnica a través de la cual el Estado interviene en las relaciones particulares para verificar que, efectivamente, se ajustan a la legalidad. Por inspección administrativa nos referimos a una actividad ejercitada por los órganos competentes de la administración, consistentes, básicamente en “actuaciones de investigación y de contraste, o evaluación del grado de conformidad de las actividades objeto de control con la norma de carácter predominantemente técnico - condiciones, requisitos, estándares, especificaciones, etc.” (S. FERNÁNDEZ RAMOS, La actividad Administrativa de Inspección, ed. Comares, Granada, 2002, págs 54 y 55). Ver escrito de contestación de traslado elaborado por el Cuerpo Colegiado, en autos Mendoza, Beatriz c/ Estado Nacional y Otros s/Daños y Perjuicios derivados de la Contaminación del Río Matanza – Riachuelo s/Proceso de Ejecución de Sentencia”. <http://www.farn.org.ar/riachuelo/index.html> y <http://www.defensor.gov.ar/riachuelo/riachuelo>

La ACUMAR señala que el número de industrias y establecimientos posibles de inspección en la CMR alcanza a 4103¹⁰⁰, mientras que la Autoridad del Agua de la Pcia. de Buenos Aires, encargada de otorgar los permisos de vertidos en esta jurisdicción, expresa que el Universo de industrias registradas en la CMR alcanza a 10.161. El Censo Nacional Económico de 2005 identifica, en las jurisdicciones pertenecientes a la CMR la totalidad de 12.181 establecimientos industriales, de los cuales 10.732 corresponden a la Provincia de Buenos Aires, mientras que 1.449 pertenecen a la CABA¹⁰¹.

El Cuerpo Colegiado estimó que la obligación de inspeccionar las empresas, cuyo plazo venció en el mes de setiembre de 2008, se encontraba incumplido, por lo cual demandó al Juez Federal de Quilmes la imposición de la multa diaria prevista para los casos de incumplimiento en la sentencia de la CSJN, y la intimación a ese mismo organismo para que subsanara las falencias detectadas.¹⁰² El magistrado, mediante auto de fecha 22/10/08, no consideró procedente la aplicación de multas, no obstante lo cual tuvo en cuenta la mayor parte de las observaciones efectuadas por el Cuerpo Colegiado,¹⁰³ y ordenó además a la ACUMAR continuar con las inspecciones de las industrias hasta completar la totalidad de las empresas ubicadas en la Cuenca.

Los mandatos y los plazos previstos en la sentencia forman parte de un conjunto de obligaciones que no pueden ser tomadas ni valoradas de manera individual o escindida unas de otras, habida cuenta que, en la mayor parte de los casos, forman secuencias o etapas, las que una vez cumplidas dan lugar al inicio de la siguiente¹⁰⁴. Por ello, nos permitimos

¹⁰⁰ Escrito presentado por ACUMAR ante el Juzgado Federal de Quilmes. 05/09/2008.

¹⁰¹ Escrito presentado por ACUMAR ante el Juzgado Federal de Quilmes. 05/09/2008

¹⁰² Defensor del Pueblo de la Nación. Documento cit.

¹⁰³ El escrito presentado por el Cuerpo Colegiado ante el Juez de Ejecución se pronunció además sobre los estudios del estado del agua superficial y subterránea de la CMR, expresando que el mismo presenta importantes falencias metodológicas que dificultan su validación. Asimismo manifiesta que no se acompañan copias de los protocolos de laboratorio, por lo cual no se tiene conocimiento del responsable directo de los análisis y del procesamiento de las muestras; no se explica el criterio tenido en cuenta para determinar los sitios de muestreo, ni el alcance geográfico de los elegidos; respecto del agua subterránea las profundidades de toma de muestra presentadas en las planillas no coinciden con la profundidad real de los acuíferos señalados.

¹⁰⁴ En el caso de las industrias surge muy claramente ya que primero se ordena llevar a cabo las inspecciones a la totalidad de las radicadas en la Cuenca, luego la determinación de aquellas que

disentir con el criterio adoptado por el Juez de la Ejecución, en cuanto a la no imposición de multas al titular del ACUMAR, habida cuenta que el fundamento de la imposición este tipo de penalidades en el fallo de la CSJN no obra como un castigo ante el incumplimiento, sino como un elemento de disuasión, destinado a romper las resistencias estatales que no aceptan la intervención de la justicia en temas que consideran propios de la gestión, y que con su accionar transforman a las sentencias judiciales en meras expresiones de voluntad.

Otro de los aspectos que se encuentra pendiente de definición por parte de la ACUMAR, y que ha sido medular en el fallo de la CSJN, es el que se refiere a la definición del concepto de recomposición ambiental.

El artículo 41 de la Constitución Nacional establece que *“el daño ambiental genera, prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”*. El término recomposición hace referencia a la necesaria reparación al status quo ante o in natura del ambiente dañado¹⁰⁵, y cuenta con implicancias jurídicas diferentes de otros vocablos, como por ejemplo el de resarcimiento utilizado en el 1083 del Código Civil.

La ley N° 25.675 agrega contenido específico al significado objeto de la presente pretensión en su artículo 28: *“El que cause el daño ambiental será objetivamente responsable de su restablecimiento al estado anterior a su producción”*.

Es importante volver a remarcar que la cuenca padece un estado de deterioro tal que no será fácil volver a una buena situación ecológica, que permita ser disfrutada por sus habitantes y que recupere el equilibrio entre el ambiente y la población que allí habita.

La Corte Suprema determinó los aspectos centrales a implementarse para iniciar el camino de la recomposición ambiental, mediante las obligaciones que surgen del Considerando 17 del fallo. Cada uno de estos puntos impone a la Autoridad de Aplicación el establecimiento de obje-

se consideren como las más contaminantes. Una vez cumplidos los dos pasos anteriores se dará inicio a los Planes de Reversión Industrial para luego efectuar las correspondientes órdenes de cese de vertidos contaminantes.

¹⁰⁵ Daniel Alberto Sabsay y María Eugenia Di Paola. “El daño ambiental colectivo y la nueva ley general del ambiente”. Anales de Legislación Argentina, (ADLA). Boletín Informativo n° 17, Ed. La Ley.

tivos y planes específicos para llevar adelante la recomposición del daño ambiental de la cuenca.

En este sentido la situación de las industrias requiere una especial atención, toda vez que, tal como lo afirman los documentos que forman parte del PSICMR, “la mayoría de éstas utiliza para su proceso de producción metales pesados tales como arsénico, cromo, mercurio y plomo, todos encontrados en el agua del Riachuelo por encima de los niveles permitidos por la normativa pertinente”¹⁰⁶.

En lo que respecta a la contaminación derivada de la presencia de sustancias peligrosas, la única manera de permitir que el ambiente de la cuenca pueda recomponerse –sin trasladar los problemas ambientales hacia otras áreas– es elaborando planes que establezcan la reducción progresiva de las sustancias peligrosas que hoy se vierten a la cuenca, o bien planes de sustitución donde se culmine con el vertido, las descargas, las emisiones y las pérdidas de este tipo de sustancias¹⁰⁷.

Esto deberá realizarse bajo la premisa del principio de progresividad consagrado en el Art. 4° de la Ley 25.675, el que implica que “los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos”.

Ahora bien, para que ello sea posible, es necesario que la ACUMAR defina y desarrolle un cronograma que apunte a la reducción de vertidos, que cuente con plazos concretos que permitan conocer los siguientes pasos en la progresión. Por otra parte también se deberán establecer los instrumentos de carácter normativo que contengan los volúmenes de la carga másica de contaminantes que puede soportar el río, como así también la definición de los usos del cuerpo receptor, herramientas que resultan de fundamental importancia para la gestión de recomposición de la cuenca¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Resolución ACUMAR 8/2007, Anexo I: Resumen Ejecutivo PSI págs. 7/11.

¹⁰⁷ Cuerpo Colegiado. Escrito presentado ante el Juzgado Federal de Quilmes.

¹⁰⁸ Plan de Rescate del Riachuelo. Greenpeace. Pág. 45.

El objetivo de calidad que debería guiar este cronograma es el de alcanzar concentraciones en el ambiente de la cuenca similares a los niveles de fondo para las sustancias peligrosas que existen en la naturaleza, y cercanos a cero para las sustancias y compuestos producidos por el hombre¹⁰⁹.

Entendemos que no será posible *recomponer*, especialmente si no se deja de contaminar. En el caso de las sustancias químicas tóxicas y peligrosas, eso significa, dejar de emitir, tanto al agua, como al aire y al suelo, los compuestos más peligrosos desde el punto de vista de la salud y el medio ambiente¹¹⁰. Los países europeos, por ejemplo, ya han tomado compromisos de reducción progresiva de vertidos de este tipo de sustancias peligrosas como único camino para lograr la calidad de las cuencas marítimas o fluviales¹¹¹.

El camino por recorrer debe iniciarse con la inmediata adopción de un cronograma de eliminación progresiva de los vertidos y emisiones al ambiente de la cuenca de sustancias peligrosas. Para lograrlo es necesario poner en marcha una batería de medidas que incluyan la mejora en los procesos productivos, en las operaciones y en el mantenimiento, pero principalmente se requiere sustituir las sustancias peligrosas por otras que no lo sean o por procesos que no las requieran¹¹².

De no ser posible la sustitución, en el corto plazo, hay algunas sustancias que pueden ser destruidas a través de tratamientos actualmente disponibles para llevar a cero sus emisiones al ambiente. Los metales pesados como el plomo, el cromo, el cadmio y el mercurio son ejemplos de los químicos que no se pueden degradar en las plantas de tratamiento y se

¹⁰⁹ Greenpeace. Doc. cit. Pág. 46.

¹¹⁰ Los compuestos peligrosos que no pueden ser destruidos en las plantas de tratamiento deberán ser directamente sustituidos de los procesos de producción, reemplazándolos por otras menos peligrosas. A menudo la reducción de la carga de un contaminante en un medio determinado se traduce en el aumento de su presencia en otro medio. Por ejemplo, las plantas de tratamiento convencionales, en el caso de los compuestos que no pueden destruirse allí, acaban pasando los contaminantes del medio líquido al sólido, reduciendo los vertidos directos pero aumentando el problema de contaminación de los barros de las plantas. Greenpeace. Riachuelo. Documento interno.

¹¹¹ Directiva Marco de Aguas de la Unión Europea. Cuarta Declaración Ministerial para la Protección del Mar del Norte, 9 de junio de 1995, Declaración de Sintra, firmada en Portugal en julio de 1998.

¹¹² Cuerpo Colegiado ... Doc. Cit.

encuentran en concentraciones preocupantes en diversos puntos de la cuenca, según distintos estudios¹¹³.

Estos metales, presentes en el ambiente de la cuenca, son elementos que tienen un conocido impacto ambiental y sanitario, y conforman apenas la punta del iceberg de un problema mucho mayor que involucra a otros cientos de compuestos con propiedades similares, cuyos vertidos y emisiones al ambiente de la CMR también deben ser sujeto de reducción progresiva hasta llegar a cero, cuestión que estimamos debería establecerse para el año 2020¹¹⁴.

Para ello será necesario poner en marcha planes de sustitución que permitan reducir sus vertidos y emisiones de manera escalonada, fijando metas y porcentajes de reducción en fechas intermedias que deberán ser cumplidas por todos los involucrados.

La puesta en marcha de un proceso como el que han recorrido otros países, y que resulta imprescindible impulsar para reducir fuertemente la contaminación de origen industrial en la CMR, requiere de la presencia fundamental de un estado con suficiente jerarquía institucional y técnica como para liderar un proceso de esta magnitud, y que deberá necesariamente involucrar al sector privado, que hasta el momento se ha mostrado prácticamente ausente de todo tipo de iniciativas.

X. A modo de conclusión

La CMR se encuentra actualmente ante una oportunidad histórica, tal vez la última que tenga para revertir el lastimoso estado en que se encuentra, e impulsar acciones que apunten a mejorar las condiciones de vida de millones de habitantes que hoy sufren de manera directa las consecuencias de la contaminación.

La intervención de la Corte Suprema, en una pieza de enorme trascendencia jurídico-institucional, ha permitido romper la inercia que históricamente acompañó a la cuestión del Matanza – Riachuelo, donde nunca se pusieron en marcha planes y/o acciones tendientes a revertir su crítico es-

¹¹³ Cuerpo Colegiado ... Doc. Cit.

¹¹⁴ Cuerpo Colegiado ... Doc. Cit.

tado, sino que además ha señalado el camino que se deberá seguir para iniciar la compleja tarea de recomponer el daño ambiental existente.

No obstante ello, el saneamiento de la Cuenca requiere necesariamente de la realización de un conjunto de obras de infraestructura de gran envergadura y además una transformación de todo el modelo productivo existente, cuyo sostenimiento necesita de una férrea voluntad política y hasta un cambio paradigmático hacia el interior de la administración del Estado, cuestión que hasta el presente no parece vislumbrarse, al menos con la claridad y la rapidez que las obligaciones pendientes reclaman.

Por otra parte, las soluciones que el Riachuelo reclama no son únicamente de carácter técnico, en la medida en que, como ya lo hemos expuesto, estamos en presencia de una problemática de neto carácter socio-ambiental que reclama fundamentalmente la participación y el involucramiento de toda la sociedad.

Asimismo, llama poderosamente la atención la falta de involucramiento que en todo este tiempo ha manifestado el sector privado, quienes son una parte del problema que no parece sentirse parte de la solución.

De allí que el camino a recorrer hacia ese objetivo requiere de un gran esfuerzo de todos los sectores involucrados. Tal como lo hemos afirmado a lo largo de todo el proceso judicial abierto en la Corte Suprema, estamos convencidos de que el caso riachuelo nos ha colocado ante una gran oportunidad para comenzar a saldar la mayor deuda interna ambiental de la Argentina y hacer efectiva la vigencia de los derechos humanos fundamentales de aquellos que sufren las consecuencias de la contaminación.

Pero eso no será posible hasta tanto no pongamos en marcha una política de Estado, y eso es algo que hoy reclama su presencia.