



## ACUMAR: MÁS ESTANCADA QUE EL AGUA DEL RIACHUELO

**Santiago Cané**

Asistente del Área de  
Participación (FARN)

### RESUMEN EJECUTIVO

A fin de lograr el saneamiento del suelo, aire y agua, recomponer el ambiente y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo, la Corte Suprema de Justicia ordenó la elaboración de un plan integral. En 2010, se logró un acuerdo sobre el documento presentado por las autoridades y durante cinco años se ejecutó en el territorio, avanzando sobre la limpieza del río. Pero ese plan contenía límites para lograr su objetivo y se encontró agotado. Por tal motivo, el Cuerpo Colegiado solicitó a la Corte un nuevo pronunciamiento que reactivara la mejora del ambiente, pronunciamiento que vino del juez de primera instancia encargado de la ejecución del fallo, quien ordenó la elaboración de un nuevo plan.

Luego de casi un año de tal pronunciamiento, cambio de gobierno mediante, la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) presentó el nuevo plan que elaboró sin la participación de las autoridades nacionales, provinciales y de la Ciudad a las que se les había encargado la tarea. El documento presentado es una cantidad de proyectos no vinculados ni entre sí ni con los objetivos fijados por la Corte Suprema, y no contiene los elementos necesarios para lograr los fines de todo este proceso. En este marco, el Máximo Tribunal convocó a una audiencia pública para que se exponga el estado de implementación de su fallo del 2008. En esta audiencia quedó expuesta con claridad la falta de conocimiento que tienen las autoridades sobre la situación del Riachuelo, pero lo que es peor, quedó demostrado la falta de una política pública que persiga recomponer el ambiente y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca.

## Introducción

Tras cinco años de ejecución del Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) que programaba las acciones a implementar a fin de cumplir con el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que ordenara la recomposición del ambiente del Riachuelo, se llegó a un amesetamiento en sus avances. Así lo planteó el Cuerpo Colegiado que controla la ejecución de la sentencia de la Corte, producto del monitoreo constante que realiza, que llevó a concluir que se encontraba agotado y no constituía ya una herramienta útil para alcanzar los objetivos establecidos.

Ante la presentación realizada por el Cuerpo Colegiado, el juez que tiene delegada la ejecución de la sentencia “Mendoza” de la Corte, a pesar del silencio del tribunal superior, ordenó a las autoridades involucradas el diseño de un nuevo PISA. ACUMAR presentó un nuevo plan en julio de 2016 que no satisface la orden judicial en tanto programa para confeccionar esa actualización.

En la elaboración del Plan no participaron las autoridades de la Nación, de la Provincia ni de la Ciudad de Buenos Aires, como lo había ordenado el juez en un intento por transformar el programa en una política de estado. A contrario de lo exigido en la resolución judicial, el personal técnico de ACUMAR produjo una cantidad de proyectos posibles de los cuales los directivos del organismo seleccionaron algunos y los presentaron como un plan integral sin prever relación entre los mismos ni vinculación con los objetivos determinados por la CSJN en el fallo.

Luego de ello, la Corte Suprema solicitó a las autoridades (nacionales, provinciales y porteñas) y a la ACUMAR que informaran sobre los avances en la implementación del fallo. Asimismo, invitó al Cuerpo Colegiado a que manifestara su opinión sobre aspectos a mejorar para lograr los objetivos fijados en la sentencia de 2008. Con el objeto de discutir los informes y las propuestas convocó a una audiencia pública, que duró poco más de tres horas y solo dejó dudas o la certeza respecto al grado de desconocimiento de los funcionarios de ACUMAR y las oficinas ambientales de los gobiernos involucrados.

Esta situación, junto a las falencias técnicas que signan el documento elaborado por ACUMAR fueron señaladas en el expediente judicial y serán detalladas en este informe junto a una exposición de la mencionada audiencia pública.

## Estancamiento de la recomposición

Cumplidos siete años desde la sentencia de la Corte Suprema, los avances se encontraban estancados. El PISA necesitaba una revisión y resultaba imperiosa una nueva decisión política que reactivara la recomposición del ambiente. Ante este escenario el Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación y conformado por una serie de organizaciones no gubernamentales que incluye a FARN, elaboró un informe señalando el estado de cumplimiento de cada manda fijada en el fallo, y la falta de coordinación y colaboración entre ACUMAR, los Estados de los tres niveles, y los catorce municipios atravesados por la cuenca Matanza-Riachuelo, todos obligados al saneamiento.

Con el fallo “Mendoza” del 8 de julio de 2008 la Corte Suprema reconoció la emergencia ambiental y sanitaria en la que viven cinco millones de personas en la cuenca. Es debido a la magnitud del daño ambiental, causante de enfermedades y muertes, que el Alto Tribunal tomó una decisión sin precedentes en el país, ordenando al Poder Ejecutivo una política pública urgente de gran escala. Por todo ello, no podemos dejar de reconocer que se trata de una compleja situación institucional, de gestión, económica, política y social, y por lo tanto muy problemática. Esto exige de las autoridades un nivel de compromiso y responsabilidad diametralmente opuestos a lo que se mostrara en la audiencia pública.

En la sentencia, la Corte estableció tres objetivos (recomponer el ambiente, mejorar la calidad de vida y prevenir daños futuros) y ocho aristas para el logro de esos objetivos (crear un sistema de información pública, controlar a las industrias para determinar los contaminantes y reconvertirlas, saneamiento de basurales y un sistema integral de gestión de residuos sólidos urbanos, limpiar los márgenes del río, expandir la red de agua corriente potable, la red de desagües pluviales y de cloacas, y un plan sanitario de emergencias). Estableció también un sistema de control a ejercer por la Auditoría General de la Nación (AGN) y el Cuerpo Colegiado.

La necesidad de una nueva decisión judicial que impulse la asunción de una política estatal para reactivar la recomposición del ambiente era de suma urgencia, atentos que la relocalización de las familias que viven en los márgenes del río estaba paralizada hacía más de un año; las redes de agua, cloaca y desagües pluviales dejaron de extenderse, los basurales erradicados volvieron a formarse y crecer, las industrias tienen una regulación de límites de vertidos que les permite continuar contaminando fuertemente el agua, y nunca se realizó el ordenamiento territorial ni el mapa de riesgo para programar las acciones de salud. Por ello, en cumplimiento de la función en-

comendada al Cuerpo Colegiado, se presentó el citado informe solicitando un nuevo pronunciamiento que ordenara actualizar el plan integral, estableciendo objetivos de calidad de agua más ambiciosos; una mayor y mejor control a las industrias situadas en la cuenca; una gestión integral y eficiente de los residuos sólidos urbanos, y un mapa de riesgo ambiental que permita conocer el peligro para la salud de las personas y oriente las acciones sobre el agua, cloacas, vivienda y tratamientos de salud. Asimismo solicitaba plazos ciertos y escalonados, y un sistema de indicadores de resultado que permitiera medir y conocer el avance producido, y no meramente las acciones realizadas.

## **Nuevo Plan Integral de Saneamiento Ambiental**

A pesar de la gravedad de la situación, cuando el Cuerpo Colegiado presentó a la Corte Suprema el informe citado, ésta no se pronunció. No obstante, el juez a cargo de la ejecución del fallo, tomando los argumentos esgrimidos en el informe, sostuvo que el PISA presentaba serias deficiencias y ordenó a las partes condenadas a que elaboraran uno nuevo en seis meses. Esta orden se dio en medio de las elecciones nacionales y su cumplimiento se pospuso. Es así que asumieron las nuevas autoridades y ACUMAR detuvo sus actividades durante la primera mitad de 2016 para dedicarse a la elaboración de esta actualización.

El trabajo empezó con tropiezos, dado que se había ordenado su elaboración a los poderes ejecutivos de los estados condenados (Nación, Provincia y Ciudad) de manera tal que su implementación fuera respaldada por la decisión política de las máximas autoridades. Pero solo fue realizado por los técnicos de la ACUMAR, restando así el peso que necesita para su ejecución. Sin perjuicio de ello, y asumiendo que una vez elaborado el Plan las autoridades pondrían su compromiso y sus esfuerzos para alcanzar los objetivos fijados por la Corte Suprema, ACUMAR realizó un nuevo plan y lo presentó para su aval por el juez de la causa, quien solicitó la opinión del Cuerpo Colegiado.

Al tomar conocimiento de lo elaborado por ACUMAR, la falta de participación de las autoridades políticas se tornó la menor preocupación del Cuerpo Colegiado y no pudo más que manifestar disconformidad con la propuesta, detallando los aspectos por los cuales resultaba inaceptable que ése fuera el plan de trabajo sobre la cuenca.

En primer lugar, el proyecto de ACUMAR propone, como eje central, la elaboración de una “visión compartida” sobre los objetivos de la intervención

sobre la cuenca. Es decir, busca redefinir “junto a la sociedad civil” cuál es la cuenca que se quiere y a la que apuntarán las obras y normas que se implementen. Si bien es positivo convocar la participación de la ciudadanía, en este caso representa un grave riesgo por dos motivos: por un lado, esos objetivos ya están planteados en el fallo de la CSJN de 2008, y una nueva discusión sobre este punto no solo demora la elaboración de un plan de trabajo (por el tiempo que lleve lograr ese consenso), sino que además habilita la posibilidad de validar objetivos de largo plazo que dificulten un plan para mejorar el ambiente en los próximos diez años. No se necesita discutir ninguna visión compartida para asumir que es urgente dejar de contaminar y que haya una política pública estatal consensuada por todos los gobiernos tendiente a lograr la recomposición del ambiente, derecho constitucional que constituye la guía indiscutible para las tareas de ACUMAR.

Por otro lado, siguiendo la evaluación del programa presentado, se destaca su falta de compromiso con el imperativo de dejar de contaminar como un objetivo inmediato. Es necesario tomar medidas urgentes, signadas por el principio precautorio (rector del derecho ambiental) para que las fuentes de contaminación se suspendan hasta encontrar la forma de volver a desarrollar las actividades sin sus efectos negativos. Si el proyecto presentado tuviera esas medidas urgentes, la discusión sobre los objetivos de largo plazo es posible. Pero siendo que esas medidas no están siendo llevadas a la práctica ni son siquiera mencionadas en el documento, la discusión planteada y el modo de desarrollar la actualización del PISA devienen en una nueva violación a los derechos elementales de las personas que habitan la cuenca y sufren en su propio cuerpo y en el de sus hijos, las consecuencias del degradado estado general del ambiente.

En tercer lugar, se cuestiona a los responsables identificados en el documento que presentó ACUMAR. La obligación recae en los Estados condenados; sin embargo, desde la creación del organismo interjurisdiccional, se ha percibido la ausencia absoluta de los responsables por la calidad de vida de los habitantes y la recomposición del ambiente de la cuenca en todas las instancias (elaboración de proyectos, presentaciones ante la justicia, diálogo con la ciudadanía y las empresas, realización de las obras y los trabajos en el territorio y de la normativa).

Si el objetivo es lograr la recomposición del ambiente es necesario construir una política de Estado que así lo persiga, con responsables y el compromiso del Presidente de la Nación, de la Gobernadora de la Provincia y del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, así como de los Intendentes de los municipios atravesados por estos ríos y sus arroyos. Sin su participación en la elaboración del plan de trabajo ni en la construcción de la visión comparti-

da y los objetivos de recomposición, solo nos encontraremos ante promesas impotentes.

Finalmente, esta propuesta carecía de una integralidad que permitiera entenderla como una estrategia unívoca tendiente a la recomposición del ambiente, sino que era la mera aglomeración de proyectos sin una línea unificadora, sin vínculos entre proyectos ni de éstos con los objetivos que debían cumplir. Tampoco se incluyeron aspectos de suma relevancia para su validez que fueran expresamente exigidos: plazos ciertos e indicadores de resultados, sin los cuales no resulta posible evaluar las acciones.

## **Intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

A casi un año de la asunción por parte de las nuevas autoridades políticas, viendo la falta de avances en la implementación de su fallo y la ausencia absoluta de regularización de la situación administrativa de ACUMAR, la Corte Suprema requirió un informe circunstanciado sobre el íntegro y fiel cumplimiento llevado a cabo de todos los mandatos impuestos en la sentencia de 2008. A su vez, invitó al Cuerpo Colegiado a expresar su opinión sobre aspectos que podrían modificarse o implementarse en relación con los mandatos oportunamente impuestos en la sentencia.

Posteriormente, convocó a una audiencia pública para que se expusiera sobre el estado de situación de la cuenca y los trabajos realizados, todo sin que se haya pronunciado una sola palabra respecto del nuevo PISA. Las exposiciones de las autoridades dejaron claro principalmente que el saneamiento del Riachuelo y la mejora de la calidad de vida de sus millones de habitantes no es prioridad para las tres jurisdicciones competentes. Ello se traduce en que por la provincia de Buenos Aires no se presentó ninguna persona con capacidad para tomar decisiones políticas, por la Ciudad de Buenos Aires se presentó un funcionario de tercera línea que no fue capaz de mostrar avances de los últimos dos o tres años ni un fuerte compromiso por reactivar la recomposición hacia futuro; y por la Nación, si bien se presentó el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sustentable, no tenía conocimiento pormenorizado sobre la situación de la cuenca.

La participación de ACUMAR en esta audiencia merece un párrafo aparte. Su presidente ejecutivo no se presentó y los cuadros técnicos que expusieron solo pudieron dejar en claro que tanto los plazos, como las obligaciones y los objetivos impuestos en el fallo se encuentran altamente incumplidos, no habiéndose realizado ningún avance en el último año. No solo no hubo

avances sino que la situación interna del organismo es cada vez más grave, sin responsables ni tomas de decisiones, al punto que a la fecha no se está controlando la calidad de agua de los ríos por haber dado de baja los contratos con quienes tomaban las muestras.

Por otro lado, se confirmó la inexistencia de coordinación alguna entre ACUMAR y las jurisdicciones, y con los municipios de la cuenca. A pesar de necesitarse un trabajo global que encaré la cuenca desde un todo territorial no se llevan adelante acciones integradas entre las autoridades del territorio. Tampoco se permite la participación judicial ni en la toma de decisiones políticas, de los ciudadanos afectados, principales destinatarios de esas decisiones.

Una de las principales deudas del Estado en relación al cumplimiento de esta sentencia son las medidas referidas a la salud. Un mapa de riesgo, que vincule las patologías de la población con los elementos contaminantes a efectos de determinar intervenciones urgentes y prioritarias, no entra en los horizontes, ni próximos ni lejanos pasos de ninguno de los expositores conforme se pudo advertir de sus alocuciones. En su lugar asumieron la incapacidad (o falta de voluntad) de estudiar la vinculación de las enfermedades de las personas con las fuentes de contaminación. También pudo comprobarse la incapacidad para promover una gestión que controle la contaminación producida por las industrias y que detenga la proliferación de basurales a cielo abierto, que producen daños al ambiente e impactan en la calidad de vida de la población. Tampoco se conoce el número de personas en situación de riesgo ambiental. Es notable también la dificultad de ACUMAR para contar con un sistema de indicadores que permita conocer los resultados de las acciones.

## **Conclusión**

El dictado del fallo “Mendoza” marcó un antes y un después en el devenir histórico del Riachuelo, evidenciando que resulta imperante un papel activo de la Corte Suprema de Justicia en la causa. Señalando prioridades y plazos, impulsando el involucramiento de las jurisdicciones y eventualmente, incluso, imponiendo sanciones por los incumplimientos, el Máximo Tribunal de la Nación puede reactivar ese camino que su sentencia inició.

La llegada del nuevo gobierno despertó esperanzas de cambio, con la posibilidad de un mayor diálogo y coordinación entre las jurisdicciones, que conformaban un mismo partido político. Sin embargo, esas esperanzas se

esfumaron rápidamente en la práctica por los motivos expuestos (falta de coordinación, ausencia de gestión, demoras para la actualización del Plan Integral). Asimismo, la alta rotación de funcionarios impidió el avance de las acciones y la regularización de la situación administrativa de ACUMAR, que en un año ha tenido tres presidentes y ejecutó el 50% de su presupuesto.

Con el objetivo de lograr un ambiente apto para la vida humana a lo largo de la cuenca Matanza-Riachuelo (que alberga más del 10% del total de la población argentina), resulta necesario un gran conocimiento técnico, pero por sobre todas las cosas un fuerte compromiso político para llevarlo adelante. La Ciudad de Buenos Aires, la Provincia y los 14 municipios que integran el territorio de la cuenca deben hacer propio el proyecto de recomposición y ACUMAR debe asumir un rol de articulador de las acciones combinadas de todos ellos, logrando así una política de Estado para el saneamiento del Riachuelo.