



9 AÑOS DEL FALLO DE LA CORTE

UNA POLÍTICA DE ESTADO TODAVÍA AUSENTE

JULIO 2017

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
I. GESTIÓN DEFICIENTE DE LA AUTORIDAD DE LA CUENCA MATANZA – RIACHUELO (ACUMAR)	4
I.A. INFORMACIÓN ON LINE: ERROR #404	4
II. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS IMPUESTOS EN EL FALLO DE LA CORTE	6
II.A. CONTROL DE LAS FUENTES DE CONTAMINACIÓN	6
III. MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACION	9
III.A. ACCESO A UN HABITAR DIGNO	9
IV. REFLEXIONES FINALES	17

Documento elaborado por Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Greenpeace Argentina, Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH) y Vecinos de la Boca.

INTRODUCCIÓN

Se cumplen 9 años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que condenó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a recomponer el daño ambiental producido en la cuenca. Ha transcurrido casi una década y todavía persisten debilidades en el control, seguimiento y la falta de una mirada verdaderamente integral de gestión.

A su vez hoy han emergido nuevos y complejos problemas (descritos en las más de 250 presentaciones realizadas por el Cuerpo Colegiado¹) que indican que los objetivos impuestos por el máximo tribunal se encuentran altamente incumplidos. Las falencias que persisten afectan tanto al control sobre las principales fuentes de contaminación (los establecimientos industriales, basurales a cielo abierto y efluentes cloacales), como al acceso a bienes y servicios indispensables tales como agua potable, saneamiento cloacal, vivienda y salud, que inciden en la vulnerabilidad de la población.

Como hemos expuesto a lo largo de estos años, la intervención del Tribunal en este caso marcó un antes y un después en el devenir histórico del Riachuelo, porque permitió que se pusieran en marcha organismos estatales y políticas públicas tendientes a revertir situaciones de conflictividad y atender los derechos amenazados de la población en riesgo.

Hace 2 años advertimos junto con el Defensor del Pueblo de la Nación² que la gestión del saneamiento de la cuenca se encontraba amesetada, cuestión que no ha cambiado sustancialmente en la actualidad. Conforman un conjunto faltas y fallas políticas e institucionales que han tendido a profundizarse, tal como quedó demostrado en la audiencia pública convocada por la CSJN el 30 de noviembre de 2016, y no permiten construir una verdadera política de estado.

En el presente documento señalamos los principales obstáculos que demoran el diseño de una necesaria e improrrogable Política de Estado de la gestión de la Cuenca Matanza Riachuelo.

La llegada del nuevo gobierno, en el cual las tres jurisdicciones que integran la ACUMAR corresponden a un mismo signo político, generó expectativas en cuanto a poder superar la fragmentación existente y construir acuerdos más urgentes que imprimieran al organismo una dinámica diferente.

Sin embargo, ello tampoco ha sido posible. Pese a los esfuerzos realizados por los juzgados que tienen a su cargo la ejecución de la sentencia de la CSJN, la gestión del saneamiento de la CMR no ha demostrado resultados positivos en la mayor parte de las áreas específicas. Asimismo, la ACUMAR ha repetido el esquema de volatilidad institucional que la ha caracterizado desde su creación en 2007. En tal sentido, en los 18 meses que corresponden a la actual gestión de gobierno, el organismo cambió dos veces su jerarquía institucional y tres veces su presidencia, mientras que se anuncia el alejamiento de la actual presidenta del organismo Gladys González para dedicarse a la campaña electoral.

En este sentido, la gestión de ACUMAR debe ser fuertemente revisada, por cuanto los resultados alcanzados no han incidido de manera significativa en la mejora de la situación socio ambiental de la cuenca.

¹ Ello se complementa, además, con las expresiones formuladas en las 120 audiencias judiciales y 320 reuniones en las que participó. Ver: <http://www.dpn.gob.ar/resoluciones.php?idT=92&idS=3>

² Informe especial del Cuerpo Colegiado, coordinado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, a siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que persigue mejorar la calidad de vida de la población, recomponer el ambiente y prevenir nuevos daños en la cuenca Matanza Riachuelo. Disponible en: <http://fam.org.ar/archives/18475>

I. GESTIÓN DEFICIENTE DE LA AUTORIDAD DE LA CUENCA MATANZA – RIACHUELO (ACUMAR)

Uno de los principales problemas que presenta la cuenca Matanza – Riachuelo (CMR) es su alto grado de fragmentación institucional, en tanto abarca un complejo territorio en el que conviven tres jurisdicciones y 14 municipios. Por tal motivo la Ley N° 26.168 creó la ACUMAR, organismo tripartito integrado por Nación, Provincia y Ciudad de Buenos Aires, y al que se dotó de amplias facultades de intervención. Sin embargo, dicho organismo no ha logrado ser un vehículo que permita superar la gran fragmentación institucional existente en la cuenca, ni ha podido ejercer de manera eficiente el control de las actividades que generan un impacto significativo sobre el ambiente y la salud de la población.

En los nueve años transcurridos, su baja capacidad para articular y coordinar, de manera efectiva, el accionar de las jurisdicciones que lo integran ha logrado que ni la Ciudad, ni la Provincia de Buenos Aires se apropien del proyecto de sanear el Riachuelo, delegando la mayor parte de las acciones en cabeza del Estado Nacional.

Por otra parte, la intervención del ACUMAR, en muchos casos, se vio restringida a complementar las decisiones adoptadas e implementadas por otros entes, que impusieron sus decisiones en el territorio de la cuenca y que terminaron por quitarle integralidad y consistencia a su accionar. Esta situación se corroboró, especialmente, en materia de provisión de agua potable y saneamiento cloacal, donde la empresa AySA ostenta una excesiva autonomía en la definición de objetivos de calidad de agua y prioridades, a la vez que fue exceptuada de cumplir con la normativa de agente contaminante, cuestiones todas con actual vigencia.

Así tampoco ACUMAR ha intervenido en el proceso de reconversión del Polo Petroquímico de Dock Sud, y en lo referente al sistema de gestión de los residuos, el ordenamiento territorial y la problemática de vivienda se ha limitado a ejercer un papel menor en la definición de políticas y en donde las jurisdicciones locales ajustaron las acciones a sus propias perspectivas y urgencias, sin considerar su incidencia en el espacio de la cuenca.

Lo expuesto hasta aquí permite concluir con que el funcionamiento del ACUMAR y sus evidentes problemas de gestión explican, en gran parte, el bajo grado de implementación de las obligaciones impuestas por la Corte en su fallo.

I.A. INFORMACIÓN ON LINE: ERROR #404

La CSJN 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, obligó a la ACUMAR a adoptar un sistema de información pública que presente datos actualizados y detallados de manera concentrada, clara y accesible para el público en general. El portal web de ACUMAR es el principal canal de acceso a la información pública sobre sus acciones, obligaciones y avances. Sin embargo, la información necesaria para que el público pueda realizar un control de la gestión no se encuentra disponible ni es actualizada.

El 22 de junio de 2017 ACUMAR presentó una nota al Juzgado Federal de Morón (JFM), en que la Coordinadora de la Dirección de Comunicación señala que para cumplir ese destino de “principal canal de acceso a la información pública” se observó la necesidad de rediseñar el portal. Informa allí que esta tarea se inició en 2016 y que se continúa. Sin embargo no se ofrece un cronograma de actividades que permita conocer la evolución de las tareas comprometidas.

De esta manera, el principal canal de acceso a la información pública no permite acceder a la información porque ACUMAR no actualiza el sitio.

PÁGINA	LINK	FUNCIONA	NO FUNCIONA
INICIO	www.acumar.gov.ar	116 links	21 links ³
INSTITUCIONAL	www.acumar.gov.ar/pagina/1066/historia-de-la-cmr	76 links	26 links ⁴
ENLACES DE INTERÉS	http://www.acumar.gov.ar/pagina/1066/pagina/190/sitios-de-interes	103 links	28 links
CAUSA MENDOZA	http://www.acumar.gov.ar/pagina/120/causa-mendoza	72 links	24 links ⁵
EJES DE ACCIÓN	http://www.acumar.gov.ar/ejes-de-accion	57 links	9 links ⁶

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos en el sitio institucional de la ACUMAR.

También hay un organigrama, muy distinto al que nos suministraron en mayo de 2016 en respuesta a un pedido de información de FARN (si bien se puede ir modificando la organización interna, este tipo de cambios muestra la falta de continuidad de los proyectos y acciones). El organigrama publicado en la web para empezar pone “presidencia” (de acuerdo al Dto. 28/17 tiene rango de Secretario, presidencia que por ley ejerce el ministro de ambiente) y no se incluye la presidencia ejecutiva ni la vice presidencia (esto implica una gran modificación de la estructura que la ley de creación dispuso para el organismo).

Resulta llamativo lo que sucede con la información de la página “Ejes de Acción”, en particular en las pestañas “Control y Monitoreo”, “Gestión de Residuos”, “Ordenamiento y Abordaje Territorial” y “Salud”. El primero de ellos tiene 3 divisiones:

1) Control industrial: cuenta con información sobre clausuras, establecimientos reconvertidos, en reconversión, agentes contaminantes, pero no coinciden los números informados en cada tipo (por ejemplo hay más establecimientos con Planes de Reconversión Industrial aprobados que Agentes Contaminantes).

2) Calidad Ambiental: no se encuentra la calidad del agua ni de suelo, sino únicamente del aire.

3) Reservas naturales: no se informa la situación judicial de estas reservas, particularmente la Laguna de Rocha, judicializada por la falta de implementación de acciones de protección.

En relación al segundo punto, toda la información sobre basurales es anterior a 2015 o no se puede acceder porque no funcionan los links. Ocurre lo mismo con la información sobre espejos de agua, limpieza de márgenes,

³ La página de inicio: tiene un link a “Boletines informativos”, a los cuales no se puede acceder; tiene links a indicadores de saneamiento cloacal, basurales limpiados y camino de sirga liberado, ninguno de los links funciona, no se sabe de qué fecha es esa información ni de dónde surge, hay un link a un supuesto especial sobre Riachuelo de Télam, que simplemente direcciona a la portada digital de este medio

⁴ En la página Institucional se incluyen las actas del Consejo Directivo: la última cargada es del 23 de marzo de 2017, sin embargo no se puede consultar ninguna de las actas de este año dado que ninguno de los links funcionan y solo se puede acceder hasta el acta del 23 de diciembre de 2016, cuando aún no era presidenta Gladys González.

⁵ Tiene pestañas con las resoluciones de la Corte, las presentaciones que ACUMAR hace ante la Corte (la última que cargaron es 2010), resoluciones del juzgado (no hay ninguna de 2017 y solo 5 de 2016), presentaciones al juzgado (no hay ninguna de 2017, año en que se hicieron las presentaciones que la corte ordenó luego de la audiencia del 30/11/16; sólo hay una de 2016), con los expedientes escaneados del juzgado de Morón, pero solo algunos cuerpos y sin actualizar luego de 2014. Tiene un calendario de audiencias y otro de vencimientos en el que no se informa de ninguna audiencia ni vencimientos, y tiene un video de “la última audiencia pública”, 30/11/16, pero es un video de 1 minuto con el inicio de una audiencia convocada por el Juez de Ejecución en 2014.

⁶ Allí se publica el PISA, pero en su versión 2010. Luego tiene pestañas con los 6 ejes de acción: la pestaña de control y monitoreo tiene por un lado un link de indicadores, sin indicadores, y un link de información pública en el que se encuentran las respuestas a pedidos de información: el más actual es de 2015. La pestaña de fortalecimiento institucional incluye las acciones del consejo municipal y de la comisión de participación social, de ninguno informa las fechas de reuniones pasadas ni futuras y tampoco se publican actas de reuniones. La pestaña del eje gestión de residuos tiene información de 2014 y un banner que informa que se “sanearán 280 puntos de arroyo” sin decir cuándo ni dónde ni cómo se reemplazarán y otras noticias sobre las visitas realizadas por la presidente del organismo.

barrios incorporados, “ecopuntos”, sensibilización y GIRSU. Aquí publican el PGIRSU del período 2010-2014, que de acuerdo al PISA 2016 no está siendo implementado.

La pestaña correspondiente a “Ordenamiento y Abordaje Territorial” presenta tres cuestiones de gran relevancia: la urbanización de asentamientos precarios y relocalización de viviendas del camino de sirga (cuya última actualización es de 2015); el ordenamiento ambiental del territorio (la página señala como obligación legal de ACUMAR lograr este ordenamiento, pero no señala ninguna acción llevada a cabo al efecto); y la distribución de agua envasada (solo se informa la distribución en Villa Inflamable, pero sin datos al respecto). Finalmente la pestaña “Salud” informa sobre la metodología de trabajo empleada hasta 2015, de hecho se encuentra publicado el Plan Sanitario de Emergencia de 2010 que ya no se ejecuta, mientras que los Boletines sobre la situación de salud ambiental corresponden al 2014. Toda la información sobre salud está desactualizada y no sirve para conocer el estado actual ni las acciones que se llevan a cabo, obstaculizando de esta forma que los habitantes sean beneficiados por estas acciones.

Por último la página de “Indicadores” publica un documento de 2014 y no menciona la construcción de nuevos indicadores, atentos que los existentes solo miden la gestión y no los resultados.

II. EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS IMPUESTOS EN EL FALLO DE LA CORTE

El Cuerpo Colegiado siempre ha sostenido que las acciones destinadas a cumplir los objetivos impuestos por la CSJN⁷ deben orientarse a disminuir, y eventualmente eliminar los impactos de las principales fuentes de contaminación y acrecentar el acceso a bienes y servicios que inciden en la vulnerabilidad de la población, todo ello en función de un criterio de justicia ambiental, cuyo eje sea minimizar el riesgo en que se encuentran los sectores más expuestos.

II.A. CONTROL DE LAS FUENTES DE CONTAMINACIÓN

a. INDUSTRIAS

En materia de control de la contaminación industrial, el sistema establecido por ACUMAR no ha dado resultados. Aún cuando se implementaron medidas de control de industrias, que se sumaron a los esporádicos procedimientos realizados por las jurisdicciones locales. No se logró acreditar reducciones en los vertidos de cargas contaminantes.

Tal como surge de los números expuestos por la ACUMAR, el 45% de las industrias declaradas como Agentes Contaminantes ya han sido reconvertidas todo ello con la aplicación de estándares de emisión de efluentes líquidos que siguen siendo inaceptablemente contaminantes, y sin limitación en otras emisiones de gases y material particulado⁸. Sin embargo los estudios elaborados por el propio organismo demuestran que no existen avances significativos en cuanto a calidad del agua y aire y que aún continúan vertiéndose en la cuenca más de 1000 Toneladas al año de sustancias tóxicas, metales pesados e hidrocarburos.

⁷ La CSJN dispuso en el Considerando 16 del fallo que la de la ACUMAR quedaba obligada a ejecutar un Plan Integral de Saneamiento (PISA) que debería perseguir el cumplimiento de tres objetivos simultáneos: 1) La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

⁸ Ver en: <http://www.acumar.gov.ar/pagina/2231/establecimientos-reconvertidos>

El control de las actividades industriales es central para la política y gestión ambiental. Al respecto, ACUMAR no interviene en materia de emisiones gaseosas, residuos peligrosos y contaminantes orgánicos persistentes, ni en la evaluación de impacto, ni en la habilitación de industrias de elevada complejidad ambiental. Tampoco en la resolución de problemas derivados de la localización de las industrias, ni en la planificación de los nuevos parques industriales. Esta política hace prácticamente imposible la aplicación de un control integral de la contaminación industrial, la que además debe complementarse de manera directa con la normativa de vertidos, que como veremos seguidamente tampoco resulta adecuada para el logro de estos fines.

b. CONTROL DE VERTIDOS y EMISIONES

Tal como se ha manifestado de manera reiterada desde el año 2009, la normativa de vertidos y el uso elegido para la calidad de agua del Riachuelo, resultan totalmente inadecuados para el saneamiento del río y la mejora de la calidad de vida de la población.

Las regulaciones adoptadas por ACUMAR deberían haber reducido la contaminación, pero no lo han hecho y, por el contrario, la mantienen. Ese es el caso de las resoluciones N° 1/2007 y la recientemente adoptada N° 46/2017 que autorizan la descarga en las aguas y en el suelo, efluentes industriales con residuos peligrosos y contaminantes orgánicos persistentes (COPs), e importantes cantidades de coliformes fecales.

Dichas normas no contemplan la real carga de contaminantes que se vierten a los cursos de agua, sino la concentración de ciertas sustancias en un momento determinado de tiempo. Al no dar relevancia al volumen de los efluentes, se termina por dar igual tratamiento a quien aporta un porcentaje mínimo de contaminación que aquellos establecimientos que, por la envergadura de sus actividades, deberían ser controlados de manera prioritaria.

En consecuencia, la normativa que determina cuándo un establecimiento será considerado agente contaminante y las obligaciones que deberá asumir para reconvertirse se limita a corroborar el cumplimiento de una norma deficiente. Incluso exceptúa del control a uno de los mayores aportantes de carga orgánica al Riachuelo que es la empresa AySA, beneficiaria de límites aún más laxos mediante la aplicación de la Ley N° 26.221.

En la misma línea, la Resolución N° 3/2009 determinó para siempre y para toda la cuenca (que no se encuentra igualmente contaminada en todo su curso), un uso del río que no tiene antecedentes en el mundo, según reconoció ACUMAR en el expediente judicial. Ese uso consiste en “contemplantarlo a la distancia sin contacto”

La nueva resolución adoptada por ACUMAR (N° 46/2017) contiene pocos elementos que mejoran las anteriores resoluciones de vertidos. **La misma trae consigo una novedad: permite verter en el agua sustancias tales como: Aldrin, Clordano, DDT, Dieldrin, Endosulfan, Endrín, Heptacloro, Lindano y Paration todas ellas prohibidas por la Convención de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs), a la cual nuestro país ha adherido. En tal sentido, el Cuerpo Colegiado ha solicitado a la Presidenta de ACUMAR la urgente reformulación del texto de la normativa y de igual forma lo ha hecho ante el Juez Federal de Morón, Jorge Rodríguez, a cargo de la ejecución de la sentencia del caso Mendoza.**

Por otra parte, a diez años de su creación y nueve después del fallo, ACUMAR no ha determinado la masa de contaminantes que contienen las aguas, ni cuál es la masa que ininterrumpidamente descargan los efluentes. Tampoco ha elaborado indicadores de la toxicidad de las aguas, ni de los lodos alojados en el fondo del Río

En estas condiciones, los procesos de reconversión industrial, que en diversos documentos y estadísticas ACUMAR invoca haber realizado, carecen de valor para terminar con la contaminación. Ello se debe a que aplican los parámetros permisivos de las normas antes citadas los cuales resultan absolutamente inadecuados para el sistema conformado por el Riachuelo. En la medida en que no sea modificado este último punto puede darse la paradoja de que, aún cuando la autoridad de cuenca anuncie que ya no existen industrias que

merezcán la definición de “Agentes Contaminantes”, el ambiente de la cuenca seguirá tan contaminado como lo está actualmente.

c. POLO PETROQUIMICO DE DOCK SUD

Mención especial merece el caso del Polo Petroquímico de Dock Sud, que constituye un caso paradigmático de la construcción social de una situación de altísimo riesgo ambiental.

En un área reducida enclavada entre una autopista, el Río de la Plata, un relleno sanitario y el canal Sarandí se agrupan un conjunto de industrias que realizan actividades riesgosas, un activo Puerto comercial y miles de metros cúbicos de sustancias inflamables y volátiles. A escasos metros, viven miles de personas en Villa Inflamable: un asentamiento establecido en un humedal relleno con barros contaminados, y poco más allá el Barrio de Dock Sud, la Ciudad de Avellaneda y La Boca.

La Corte estableció la obligación de presentar “en forma pública, detallada y fundada el proyecto de reconversión industrial y relocalización para la adecuación ambiental del polo petroquímico de Dock Sud, las empresas involucradas, población afectada”. Sin embargo, el Plan de Reconversión realizado durante los últimos años consistió en relocalizar las empresas almacenadoras de productos químicos, para convertirse en almacenadoras de hidrocarburos. Todo ello tuvo como única finalidad cubrir las necesidades del accionar portuario, en donde no se consideraron los aspectos vinculados a reducir su nivel de complejidad, el riesgo ambiental, sanitario y tecnológico, y atender a la recomposición de los pasivos ambientales existentes.

Tampoco se identificaron los pasivos ambientales localizados en este parque industrial- Mientras tanto, los habitantes de Villa Inflamable, siguen siendo víctimas de la contaminación y objeto de planes de relocalización altamente cuestionados y sin fecha cierta de concreción. Ello aun cuando su salud se encuentra comprometida, lo que fue corroborado en estudios de ACUMAR.

d. BASURALES A CIELO ABIERTO

Los Basurales a Cielo Abierto (BAC) constituyen uno de las tres principales fuentes de contaminación de la cuenca. Según datos de ACUMAR 1.8 millones de metros cúbicos de residuos sólidos son los que se acumulan en este tipo de basurales. Además relevó la existencia de 390 basurales irregulares. ACUMAR, planificó intervenciones destinadas a lograr la su remoción de 267 de ellos y dejó los de menores dimensiones a cargo de los municipios. Los informes de la Auditoría Interna del organismo mencionan que el 57% de los lugares intervenidos, fueron reinsertos como basurales.

La remoción de basurales es una acción posible, tal como lo demuestra el “Programa de Limpieza de Márgenes” que desarrolla ACUMAR con la intervención de las jurisdicciones locales, en especial el que desarrolla la Ciudad de Buenos Aires en donde se ha logrado avanzar en la limpieza efectiva de más del 90% del borde del Río.

Estas acciones, si bien son necesarias, resultan totalmente estériles en la medida en que no se de respuesta a las causas que los generan, que es precisamente la implementación de un sistema de Gestión Integral de los Residuos Sólidos (GIRSU). En el caso de la CMR, el tratamiento debe ser a escala regional con el refuerzo de las responsabilidades municipales, sobre todo en las etapas previas a la disposición final. Así lo demuestra un reciente informe elaborado por el Juzgado Criminal y Correccional Federal N° 12 a cargo del Dr. Sergio Torres de fecha 17/05/2017 y dirigido a la CSJN, donde sostiene que “la situación de las márgenes y el espejo de agua” del Riachuelo evidenciaban una situación de desatención total y absoluta.

Relevamiento de base GIRSU



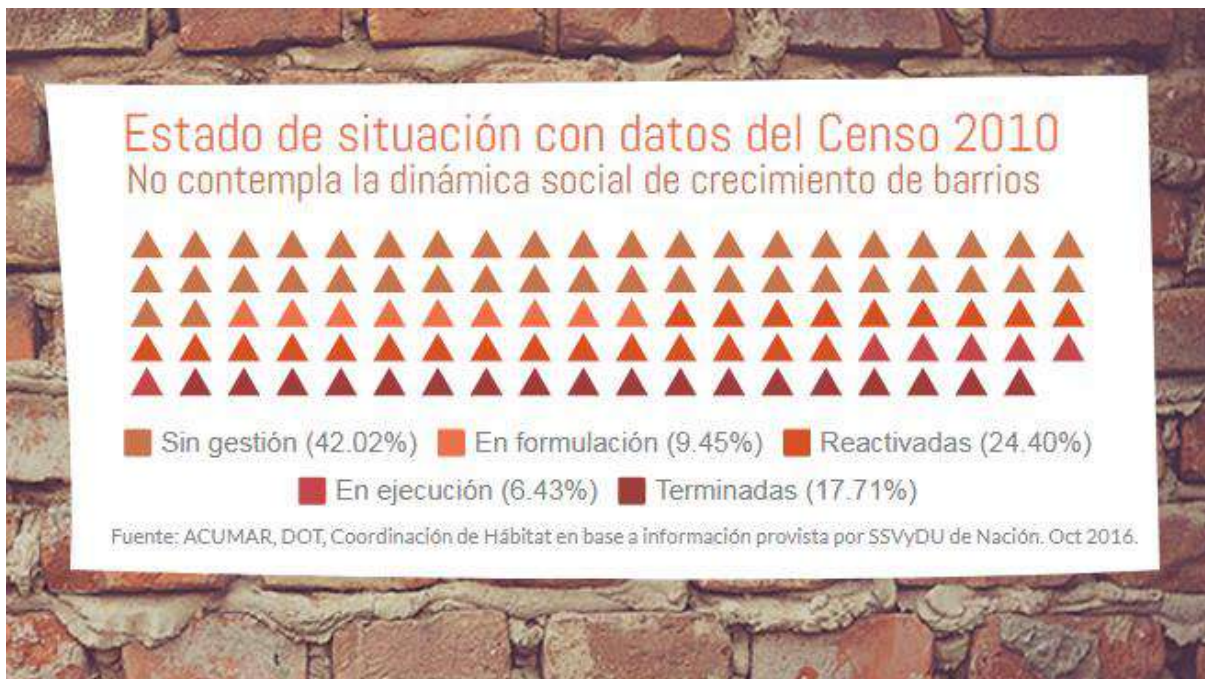
Fuente: ACUMAR, Informe circunstanciado. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Octubre, 2016.

Por todo ello, es necesario que ACUMAR impulse acciones tendientes a superar el actual paradigma basado en la recolección y enterramiento indiscriminado de residuos, buscando promover acciones con las jurisdicciones locales que garanticen la minimización de residuos con destino a relleno sanitario. Así también es fundamental el diseño e implementación de acciones y programas de separación en origen y recolección diferenciada y su tratamiento a nivel municipal, evitando transferencias innecesarias de residuos y protegiendo el trabajo de los recicladores urbanos. Por último, es preciso inventariar, controlar e impulsar tareas destinadas a recomponer los pasivos ambientales provocados por basurales, contemplando medidas para prevenir su regeneración.

III. MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACION

III.A. ACCESO A UN HABITAR DIGNO

En materia de hábitat para los sectores vulnerados, la situación es altamente problemática. En el año 2010 se elaboró el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo (plan Marco) que prevé 17.771 soluciones habitacionales. Sin embargo, su cumplimiento ha sido muy bajo (solo el 35% de los hogares han sido realojados) y reiteradamente se ha incurrido en graves violaciones a los derechos de las personas que han sido relocalizadas en los complejos habitacionales.



La mala calidad tanto de las ubicaciones de estos conjuntos como de la edificación de las unidades ha sido una constante en todo el proceso. Más que una solución esto consolidó situaciones de exclusión social y pésimas condiciones de habitabilidad para las familias con mayores necesidades. La inexistencia de una política de ordenamiento territorial y gestión del suelo coordinada entre ACUMAR y las jurisdicciones implicó que los nuevos barrios se construyeran en los terrenos residuales, relegados por el mercado inmobiliario y con la peor calidad urbana y ambiental.

Sólo en el último cuatrimestre (de marzo a julio de 2017) se han reactivado las obras de edificación de viviendas y de infraestructura que estaban paralizadas desde el cambio de gobierno. Esto es solo un tenue paliativo a un problema que se ha seguido agravando durante este largo período. A la par de la discontinuidad de la ejecución del plan, la llegada de nuevas familias incrementó el hacinamiento y empeoró las condiciones de vida.

Adicionalmente, una de las demandas de las villas y asentamientos que ha sido más desoída por las autoridades ha sido la de la provisión y calidad de los servicios básicos que lesionan gravemente las condiciones dignas de vida de las familias. Según las reiteradas denuncias de los dirigentes barriales, ninguna de las empresas prestatarias (sean estas estatales como privadas) atiende sus necesidades y reclamos; y tanto ACUMAR como las jurisdicciones no tienen la capacidad de revertir tal situación.

La situación de desamparo que viven las familias vulneradas de la cuenca se agrava aún más por la ya comentada incapacidad de ACUMAR para actuar como autoridad de coordinación interjurisdiccional. El caso de la construcción del nuevo puente a la altura de la Avenida Lacarra, que conectará el barrio porteño de Villa Soldati con Villa Jardín en la Localidad de Lanús, es una muestra evidente de la actual insolvencia institucional. A pesar de haberse estudiado diversas alternativas para la localización del puente, se terminó ejecutando aquella que ocupará el único predio que originalmente había sido reservado para la construcción de más de 500 nuevas viviendas destinadas a Villa Jardín. La decisión tomada por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Municipalidad de Lanús que impedirá lograr la urbanización definitiva y el saneamiento del barrio, sólo tuvo un análisis burocrático sin relevancia por parte de ACUMAR.

Sin embargo, deben señalarse algunos signos positivos durante el último año de gestión:

- los equipos de ACUMAR plasmaron en un mapa de riesgo los asentamientos y barrios con diferentes niveles de compromiso socio ambiental y comenzaron a establecerse criterios para su abordaje;
- se cuenta con un primer borrador de protocolo para aplicar en casos de relocalizaciones involuntarias con la finalidad de resguardar los DDHH de las personas afectadas.

Frente al panorama descrito resulta imprescindible elaborar un nuevo programa de actuación en materia de urbanización, regularización e integración socio urbana de villas y asentamientos que busque garantizar los derechos de las personas afectadas con una priorización según niveles de riesgo socio ambiental. El nuevo programa debe contemplar una amplia variedad de soluciones urbano habitacionales, la efectiva conexión a las redes de infraestructura y servicios (con especial atención a agua y saneamiento), la provisión de equipamientos sociales básicos y de espacios verdes y las medidas de mejora de la calidad ambiental y reducción de riesgos, garantizando que los predios que sean destinados a las familias sujetas a relocalización resulten ambientalmente aptos.

a) AGUA Y CLOACAS

Las obras de infraestructura en redes de agua potable, saneamiento cloacal y desagües pluviales contribuyen a la recomposición del ambiente, implican una mejora en la calidad de vida de la población y coadyuvan a la prevención de los daños. Según datos de ACUMAR, más de la mitad de la población que vive en la cuenca (3 millones de personas) no tienen servicio de cloaca o tratamiento de vertidos. Alcanzar una cobertura universal de los servicios de agua potable y saneamiento cloacal requiere obras de infraestructura de gran envergadura; muchas de las cuales fueron previstas en los planes directores de las empresas AySA y ABSA.

La función primordial de ACUMAR es controlar la ejecución de las obras previstas y garantizar que los planes de expansión prioricen la atención a los sectores más vulnerables, evitando impactos negativos en la salud de la población y promoviendo el acceso al agua segura de aquellos que lo necesitan.

Sin embargo esto no se cumple. Entre muchas otras cuestiones, se destaca la actual controversia por la ejecución de la obra de red de agua, cloacas y desagües pluviales en un sector de la villa 21 – 24 ubicado entre la ribera del Riachuelo y las calles Luna, Osvaldo Cruz e Iguazú. La decisión de las autoridades ha sido que, una vez concluida la obra, su operación y mantenimiento sea llevado a cabo por la Unidad de Gestión e Intervención Social (organismo de poco recursos y baja capacidad de gestión, dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) y no por AYSA. De tal forma, ACUMAR convalida una situación de doble estándar en la cual para los barrios pobres de la cuenca se acepta una solución pobre, mientras que para el resto de la ciudad la responsabilidad es ejercida por la empresa estatal prestataria.

Por otra parte, resulta necesario y prioritario determinar cuáles son los barrios que, careciendo de acceso a red de agua, se encuentran situados sobre napas contaminadas con sustancias peligrosas o que puedan generar significativo impacto en la salud, a los efectos de realizar las acciones necesarias para garantizar el acceso a agua segura hasta tanto se realicen las obras de infraestructura y se provea la conexión del servicio. Asimismo, es necesario identificar la totalidad de las plantas de tratamiento de líquidos cloacales que operan en el territorio y regular su funcionamiento mediante el otorgamiento de permisos de descarga individuales, en función de un criterio de carga másica, ajustado a las capacidades de cada una de las subcuencas.

De lo contrario podría darse la paradoja que la mejora en la calidad de vida producida por la expansión de las redes se viera opacada por un aumento en los riesgos a la salud y el ambiente derivados de un mayor aporte de cargas contaminantes a los cursos de agua.

b) ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO Y EQUIDAD EN EL ACCESO A BIENES Y SERVICIOS ESENCIALES

Las principales fallas que presenta el actual modelo de gestión de ACUMAR no sólo se deben a una limitación en sus capacidades institucionales, sino también a la falta de una perspectiva estratégica, que incorpore además un enfoque de derechos humanos. Una mirada que permita identificar y priorizar acciones capaces de modificar estructuralmente los procesos de desarrollo territorial de la cuenca, dotándolos de integralidad, equidad y sostenibilidad. Esto supone poner en juego de manera articulada principios y criterios de actuación en los cuales la calidad de vida de las personas no debe simplemente subordinarse al crecimiento económico, sino que debe jerarquizarse como elemento principal y articulador del conjunto.

Como se resaltó en anteriores oportunidades, **no es posible llevar a cabo una gestión exitosa de saneamiento de la cuenca sin una política de Ordenamiento Territorial (OT) centrada en los derechos colectivos de la población.** A pesar de ello, en ningún momento la ACUMAR, y ninguna de las jurisdicciones que lo integran lo han priorizado, todo lo cual se demuestra en la ausencia de avances en los principales ejes tales como, la zonificación y regulación de usos de suelo, la relocalización de industrias del Polo Dock Sud o los casos de ocupación irregular del espacio público como ocurre actualmente en la Ciudad de Buenos Aires, en un sector de la autopista Buenos Aires-La Plata, sobre la Avenida Pedro de Mendoza.

El OT es una de las políticas públicas más relevantes para garantizar un proceso de desarrollo equitativo y sostenible. Esto es así, porque tanto la forma y densidad de la ocupación del suelo como el modo en el que se despliegan las actividades humanas en el espacio y su interrelación tienen una directa vinculación (y, por lo tanto, un claro impacto) con las condiciones y la calidad de vida de la población. De tal forma, el desafío de un adecuado OT es articular la oferta ambiental con las demandas sociales de uso y ocupación del suelo desde una perspectiva del derecho a un desarrollo sostenible.

A pesar de que esto es ampliamente conocido y de que la experiencia internacional en materia de gestión de cuencas muestra ejemplos exitosos⁹, en ningún momento la ACUMAR planteó el OT como una cuestión prioritaria en su agenda. Esta situación es coincidente con la baja relevancia y visibilidad que la planificación y gestión del suelo suelen tener en las jurisdicciones imputadas en el fallo, a pesar de la legislación vigente en cada una.

Esto configura un escenario problemático para la CMR. Tanto los avances de diferentes acciones y obras que llevan a cabo ACUMAR y distintas entidades estatales (aún cuando estas sean con gran lentitud e importantes retrasos), como las inadecuadas y fragmentarias políticas y regulaciones del suelo, estimulan a los agentes del mercado inmobiliario a operar especulativamente a la espera de mayores valorizaciones. En síntesis, la gestión de ACUMAR no contribuye a mejorar la calidad urbana, sino que contribuye a generar mayor especulación inmobiliaria y, con ello, eleva artificialmente los precios del suelo empeorando las posibilidades de acceso a un hábitat digno de miles de familias.

Una verificación de esta política se encuentra en el documento del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires “Evolución de la equitatividad del valor del suelo” en el cual se valora positivamente que desde 2007 los incrementos de los precios del suelo en la zona Norte (medidos en U\$S por m²) “fueron de 47,6%, mientras que en la zona Sur se dieron en 91,2%”. Los efectos sociales de estas subas especulativas de precios sobre los barrios de la cuenca son muy graves: en el último año y medio, sólo en el barrio de La Boca, se produjeron 68

⁹ Como por ejemplo el caso del río Besós en Barcelona convertida en la actualidad en Parque Fluvial del Besós

desalojos en conventillos. Sin embargo esta dramática situación es completamente invisibilizada por ACUMAR y por las jurisdicciones inculpadas en el fallo.

No puede dejar de señalarse el rol que ha tenido el mercado inmobiliario en el crecimiento urbano de la cuenca. Históricamente el crecimiento del área urbana a través del parcelamiento respondió a los mecanismos del mercado y al predominio de intereses especulativos. La debilidad de las políticas de OT fueron clave para que el mercado parcelara y comercializara miles de hectáreas para uso residencial, comercial o industrial sin servicios y bajo la cota de inundación. Adicionalmente, se expandieron nuevos patrones de urbanización suburbana (como barrios cerrados, grandes superficies comerciales y recreativas y parques industriales) que promovieron un proceso encarecimiento de los precios del suelo y la generación de nuevas formas de fragmentación del territorio y de segregación socio espacial.

MERCADO DE HACIENDA DE LINIERS

Recientemente se informó que el gobierno nacional y el de la Ciudad de Buenos Aires firmaron un convenio para trasladar el Mercado de Hacienda ubicado en el barrio de Mataderos hacia el Mercado Central en el municipio de La Matanza. Esta decisión, largamente postergada, debería significar una mejora sustantiva para la calidad ambiental de la cuenca pero para ello es necesario que ACUMAR asuma su, hasta ahora, nunca ejercido rol de autoridad y demande a ambas jurisdicciones inculpadas en la causa un conjunto de cuestiones que resultan esenciales:

- a) La construcción del nuevo mercado debe cumplir con todos los recaudos y las instalaciones necesarias para el correcto tratamiento de los desechos de los animales antes de su vertido al río.
- b) La remediación ambiental del predio donde actualmente opera el mercado que presenta muy altos niveles de contaminación como consecuencia de haber sido depositario de dichos desechos durante más de un siglo.
- c) La preservación de los terrenos situados en el barrio de Mataderos como espacio público abierto de manera que cumplan un servicio ambiental relevante a la población residente de los postergados barrios del sur de la ciudad de Buenos Aires.

c) PARTICIPACION DE LOS AFECTADOS

El proceso de implementación de la sentencia se ha caracterizado por el bajo nivel de participación procesal de las personas que habitan en la CMR y ven vulnerados sus derechos. Ello ha minado la efectividad y la sustentabilidad de la implementación la sentencia.

Las personas que habitan en la cuenca y que quieren presentarse en la causa por violaciones a sus derechos, encuentran serias dificultades y en los casos que llegan, lo hacen en forma incidental. Esto ha provocado que en la discusión del trámite de la causa no exista la posibilidad que las personas puedan reclamar de manera directa por sus derechos, ni formar parte de las decisiones que afectan sus vidas y sus proyectos de vida, produciendo un desfase entre las racionalidades y aspiraciones de ACUMAR de los procesos socio territoriales.

El déficit de participación procesal de las personas afectadas produce una violación a su derecho constitucional de tutela judicial efectiva. A su vez, cuando están involucrados derechos o intereses de incidencia colectiva son los Ministerios Públicos los organismos constitucionales adecuados para velar su plena observancia. En forma concomitante, tanto la Constitución Nacional como las normas de creación de los Ministerios Públicos les otorgan plena autonomía para intervenir en los casos en donde estén en juego “intereses generales de la sociedad”¹.

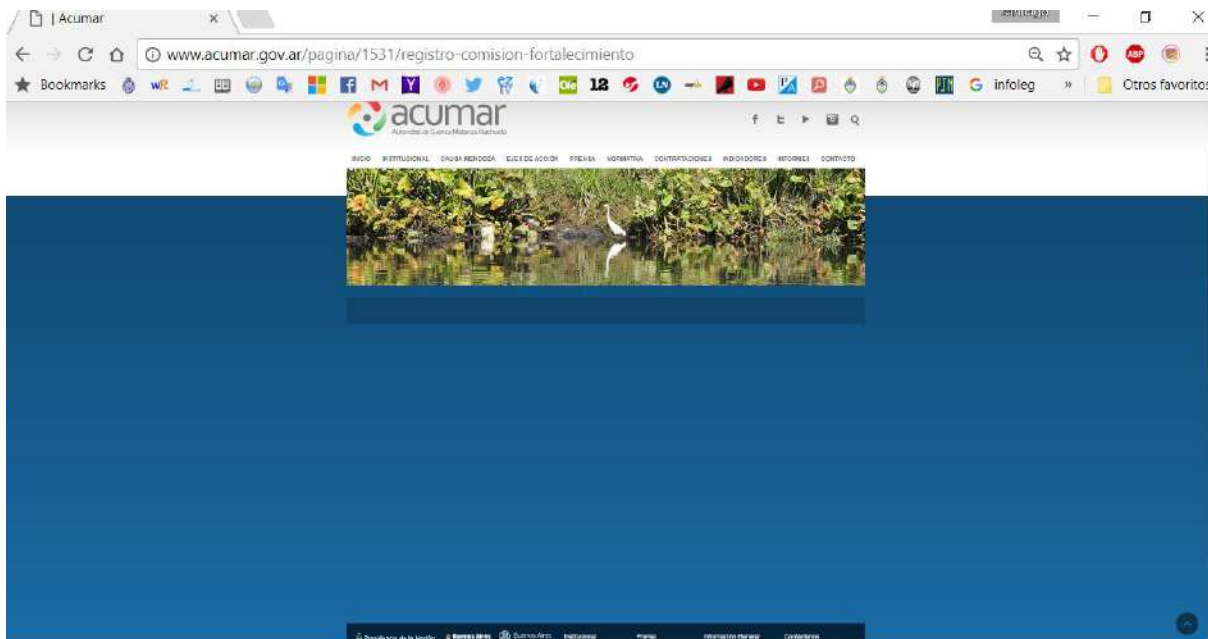
También incide en esta deuda la situación actual de la Defensoría del Pueblo de la Nación. El organismo es parte del proceso judicial, puede hacer presentaciones en todos los expedientes y participar de audiencias. Pero la acefalía en que lo coloca el Congreso de la Nación desde 2009 significa en la práctica un impedimento para que el organismo amplíe la participación de los afectados, que podrían encontrar en el Defensor del Pueblo el canal necesario para sus voces en el proceso judicial.

Por otro lado, la carencia de participación de los afectados no es exclusiva del proceso judicial. En este sentido, el art. 4° de la Ley 26.168 crea una Comisión de Participación Social en el ámbito de ACUMAR, pero las autoridades no se han ocupado de promover su funcionamiento, ni han propuesto actividades para garantizar el derecho que se buscaba sustentar con esta Comisión. En los 11 años que lleva ACUMAR de existencia se han realizado muy pocas reuniones de la Comisión de Participación, de las cuales además no se publican actas.

En la web del organismo, se describen las supuestas acciones de la Comisión, y se informa la publicación semanal de un boletín informativo. Sin embargo, el último que se ha publicado (que no tiene fecha) data del 2015, lo cual habla por sí mismo. Por otra parte, dichos boletines no informan de ninguna reunión de la Comisión, ni las discusiones que se han tenido con los participantes, ni las recomendaciones que se elevaron al Consejo Directivo (como manda el referido art. 4° que debería funcionar), sino solamente de visitas de las autoridades a barrios y escuelas de la cuenca.

A partir de 2016 las nuevas autoridades manifestaron la intención de construir junto con los habitantes y organizaciones de la Cuenca una visión compartida, con el ánimo de discutir los objetivos que se quiere alcanzar con la labor de ACUMAR y más particularmente la conformación del Plan Integral de Saneamiento (PISA). En tal sentido, en el mes de Julio de 2016 se realizó una audiencia pública, pero luego de eso no se avanzó más con esta propuesta.

Esta es la forma en que ACUMAR informa cómo debe registrarse una organización que quiere participar en la Comisión de Participación Social:



d) SALUD

El cuidado de la salud fue una de las principales preocupaciones que motivaron el caso ante la CSJN. La necesidad de prevenir los impactos negativos del deterioro ambiental en los habitantes de la cuenca, y de garantizar los derechos humanos a la salud y a la vida, condujo a que el proceso adoptara criterios de celeridad y urgencia.

Sin embargo, a 9 años del fallo, no ha logrado identificarse de manera específica la población en riesgo¹⁰, no se generaron capacidades para evaluar la situación de salud ambiental y tampoco se articuló una intervención de las distintas áreas de ACUMAR para reducir la exposición de poblaciones especialmente vulnerables a amenazas producidas por la contaminación.

Aún cuando el caso tuvo origen en los problemas derivados de los efectos de la contaminación en la salud de la población, durante mucho tiempo ACUMAR quitó relevancia a los mismos y sugirió que los factores ambientales no constituyen elementos determinantes de la salud. Reiteradamente, dio a entender que los problemas prevalentes son productos de la pobreza, e incluso destinó recursos a elaborar investigaciones que probaran tal hipótesis como ocurrió con los ENUDPAT 2011¹¹.

A 9 años del fallo, todavía no elaboró “un diagnóstico de base para todas las enfermedades que permita discriminar patologías producidas por la contaminación del aire, suelo y agua, de otras patologías no dependientes de aquellos factores y un sistema de seguimiento de los casos detectados para verificar la prevalencia y supervivencia de tales patologías”, tal como lo dispuso la CSJN en el Cons. 17 punto IX del fallo de 8/7/2008. Al no haberse indagado profundamente en la vinculación entre las enfermedades y las fuentes de contaminación (las cuales debe regular y controlar ACUMAR), no se generó un diagnóstico que pueda indicar cuál es el grado de incidencia de éstas, ni la población más expuesta.

Asimismo y tal como se informa en el apartado pertinente, toda la información que se encuentra disponible en el sitio web de ACUMAR sobre la salud de la población que habita la CMR está desactualizada y no sirve para

¹⁰ Como se dijo más arriba recientemente se publicó el mapa que identifica los asentamientos con diferentes niveles de riesgo socio ambiental de la Cuenca Matanza – Riachuelo.

¹¹ Informe especial del Cuerpo Colegiado a 7 años del fallo de la CSJN en el caso de la cuenca Matanza Riachuelo. Op cit.

conocer el estado actual ni las acciones que se llevan a cabo, obstaculizando de esta forma que los habitantes sean beneficiados por estas acciones.

De igual forma tampoco realizaron las investigaciones acerca de malformaciones congénitas y enfermedades respiratorias, también previstas en dicho documento. Tampoco se relevaron otras enfermedades que pueden estar vinculadas a los efectos de la contaminación, como tumores y afecciones de la piel, entre otras. Dichas enfermedades, a su vez, no fueron incluidas en la notificación obligatoria del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Ambiental (VigEA). A lo que cabe agregar que dicho sistema continúa restringiéndose al subsector público, contrariamente a lo ordenado por la CSJN el 19/12/2012.

A pesar de las desatenciones mencionadas, los datos disponibles permiten inferir, a priori, que la exposición a la contaminación ambiental juega un rol decisivo en el perfil de morbilidad de la población de la cuenca, al menos entre las poblaciones más vulnerables.

El análisis de la situación sanitaria de la cuenca, sin perjuicio de contribuir a atender los problemas detectados (función de los efectores de salud existentes), debe permitir adecuar las políticas de regulación y control de las amenazas ambientales que competen a ACUMAR: basurales, vuelcos industriales, efluentes cloacales, pasivos ambientales, etcétera. Además, las acciones de la autoridad de cuenca no deben superponerse con los efectores de salud local, sino reforzar los aspectos ambientales del mismo e intervenir sobre las amenazas ambientales que producen las afectaciones.

Hasta el momento, la mayor parte de las acciones se realizaron en el marco de las Unidades Sanitarias Ambientales (USAs) móviles y fijas. Las primeras realizaron operativos en distintos barrios de la cuenca. De los informes presentados en el expediente judicial se advierte que buena parte de las actividades no corresponden a la prevención o atención de la salud ambiental, sino a actividades de atención primaria de la salud en general¹². Al respecto, se ignora su contribución al logro de los objetivos del fallo, puesto que se desconocen los fundamentos de las intervenciones y el plan de trabajo que siguen, en el sentido de la demanda que se pretende resolver en cada operativo.

En relación a las USAs fijas, se informó la puesta en funcionamiento de 12 de las 16 previstas, luego de una marcada demora en los tiempos de ejecución de las obras, que motivó sucesivas audiencias judiciales. No obstante, resulta estéril evaluar su contribución al logro de los objetivos del fallo puesto que no está definido cuál será el refuerzo que cada una de ellas significará a la estructura sanitaria preexistente. Ello en términos de nuevas instalaciones y prestaciones, o modificación de prácticas sanitarias anteriores; lo que no ha sido informado.

Sin duda que todo incremento de la atención sanitaria es positivo, pero ello no debiera confundirse con el rol específicamente asignado a la autoridad de cuenca. De modo que, al no existir un diagnóstico del estado del sistema sanitario en relación a la atención de enfermedades vinculadas a la contaminación, no puede conocerse el aporte de las USAs y otras actividades a la resolución de los problemas de salud de una población que habita una zona con numerosos basurales, establecimientos contaminantes, efluentes cloacales sin tratamiento, pasivos y demás amenazas ambientales.

¹² En tal sentido se realizan controles del niño sano y otros de rutina: apto físico, talleres de salud sexual, reproductiva y de prevención del VIH, juegotecas, entre otros

V. REFLEXIONES FINALES

Por mucho tiempo la Cuenca Matanza – Riachuelo estuvo condenada a imaginar su futuro como una continuidad de su triste presente. Fue la lucha de vecinos, organizaciones sociales, instituciones para la defensa de los derechos y, sin dudas el proceso iniciado por la CSJN, quienes abrieron un nuevo capítulo en su historia, logrando que la temática adquiriese un lugar destacado en la agenda ambiental del país.

Sin bien se han logrado avances en algunos aspectos, son muchos los temas y acciones que están pendientes y los resultados alcanzados hasta hoy no son satisfactorios. Como se ha señalado, la gestión de la Cuenca Matanza Riachuelo se encuentra en una situación de incertidumbre y sin rumbo. Todos los aspectos reseñados en este documento muestran falencias estructurales a las cuales su suma un continuo escenario de inestabilidad en materia de conducción institucional.

ACUMAR no parece haber comprendido cabalmente que su creación, derivada del primer pronunciamiento emitido por la CSJN en 2006, constituía un importante desafío político - institucional: gestionar un territorio altamente complejo a través de una nueva institucionalidad que debe articular diferentes niveles y agencias de gobierno con una amplia participación de la población afectada. Asimismo, el cambio de gobierno no mostró un redireccionamiento y, en algunos casos, significó el empeoramiento de la situación.

Ya no resulta admisible que la formulación de las acciones y políticas indispensables para la cuenca se hagan efectivas únicamente a partir de las exigencias impuestas por el poder judicial o las demandas del público, sino que las mismas deberán surgir de acciones en donde se integre la participación de todos los sectores involucrados, se sustente en la construcción de consensos y se plasme en herramientas de planificación estratégica capaces de guiar las conductas de los gobiernos y los ciudadanos.

A 9 años del fallo seguimos reclamando que el caso deje de ser una continuidad de decisiones, controles y retos judiciales para transformarse en una Política de Estado, que atienda las necesidades de quienes habitan uno de los espacios territoriales más degradados del país. Es necesario que sean de una vez por todas las autoridades las que asuman de manera principal el compromiso que les cabe en la materia.

El año venidero se cumplirá una década del fallo. Las organizaciones del Cuerpo Colegiado creemos que esta puede ser una excelente oportunidad para llegar al próximo aniversario habiendo transitado un debate crítico amplio y profundo que proponga un rediseño estructural de la gestión. Es necesario modificar estrategias y prácticas que mostraron su incapacidad para transformar la cuenca. Si no se pudo y no se supo sanear el riachuelo en la década pasada no se puede en enfrentar la próxima con las mismas ideas y herramientas.

Estamos convencidos que el caso Mendoza representa una gran oportunidad para saldar la mayor deuda socio ambiental que tiene la Argentina, pero eso será posible solo si se avanza de manera decidida en la construcción de una Política de Estado para el saneamiento del Riachuelo, algo que hasta hoy reclama su presencia.

CONTACTO: PRENSA@FARN.ORG.AR

TEL: +54 11 4865-1707

