

Participación ciudadana y gestión ambiental en la cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina

Citizen Participation and Environmental Management in the Matanza-Riachuelo Basin, Argentina

Mariano Ferro
Universidad de Buenos Aires
Buenos Aires, Argentina
marianoferro@derecho.uba.ar

Resumen — Las problemática socio-ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo es la más grave del país y una de las más graves del mundo. Sin embargo, su incorporación como objeto de políticas públicas ambientales se ha dado recién a mediados de la década de 2000. Este trabajo tiene como objetivo analizar la incidencia de la participación ciudadana en el proceso de institucionalización del paradigma ambiental en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Los métodos aplicados son principalmente la hermenéutica y el método de caso de Yin. Sostenemos la hipótesis de que a partir de la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación y de la declaración de competencia de la CSJN en la causa Mendoza se creó un proceso de sinergia entre participación ciudadana e instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización ambiental. Sin embargo, en una última etapa del conflicto, desde fines de 2012, se abre una etapa de dilución de la sinergia mencionada.

Abstract — *The socio-environmental problem of the Matanza-Riachuelo Basin is the most serious in the country and one of the most severe in the world. However, it only became an object of discussion in the public environmental policies in the middle of the 2000s. This paper aims to analyze the impact of citizen participation in the institutionalization of the environmental paradigm in the Matanza-Riachuelo Basin. The methods applied are mainly based on hermeneutics and Yin's case study. Our hypothesis is that the intervention of the Ombudsman's Office and the declaration of competence of the Supreme Court in the Mendoza Case created synergy between citizen participation and institutions that became an operating factor in the environmental institutionalization process. However, the late stage of the conflict that began towards the end of 2012 diluted the aforementioned synergy.*

Palabras clave: participación ciudadana, gestión ambiental, institucionalización ambiental, conflicto ambiental, Cuenca Matanza-Riachuelo, Argentina

Keywords: citizen participation, environmental management, environmental institutionalization, environmental conflict, Matanza-Riachuelo Basin, Argentina

Información Artículo: Recibido: 14 marzo 2016

Revisado: 16 diciembre 2016

Aceptado: 14 febrero 2017

INTRODUCCIÓN¹

En este trabajo tratamos una de las dimensiones de la gestión ambiental en el nivel de la cuenca: la participación ciudadana y su incidencia en el proceso de institucionalización ambiental, específicamente en la Cuenca Matanza-Riachuelo. La contaminación en esta cuenca es el problema ambiental urbano más grave del país y uno de los más antiguos.

Como resultado de un extenso análisis bibliográfico, sostenemos la siguiente hipótesis: a partir de la intervención de la Defensora del Pueblo en el conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) y de la declaración de competencia de la Corte Suprema en la causa Mendoza se creó un proceso de sinergia entre la participación ciudadana en materia ambiental y las instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización ambiental.

En las primeras secciones de este artículo, se describen las características generales de la CMR, los aspectos metodológicos, el marco normativo y el contexto histórico. Luego se caracteriza el proceso de judicialización del conflicto del Riachuelo. En la sexta parte se analizan las características de la participación ciudadana en el área de la cuenca, en referencia al contexto jurídico-institucional y las interacciones entre sociedad civil e instituciones. En ese marco, hemos tratado la visibilidad del conflicto del Riachuelo en la prensa escrita, lo cual nos ha llevado a ampliar el análisis al contexto de la creciente conflictividad ambiental a nivel nacional. Finalmente, en la conclusión exponemos los principales hallazgos de la investigación.

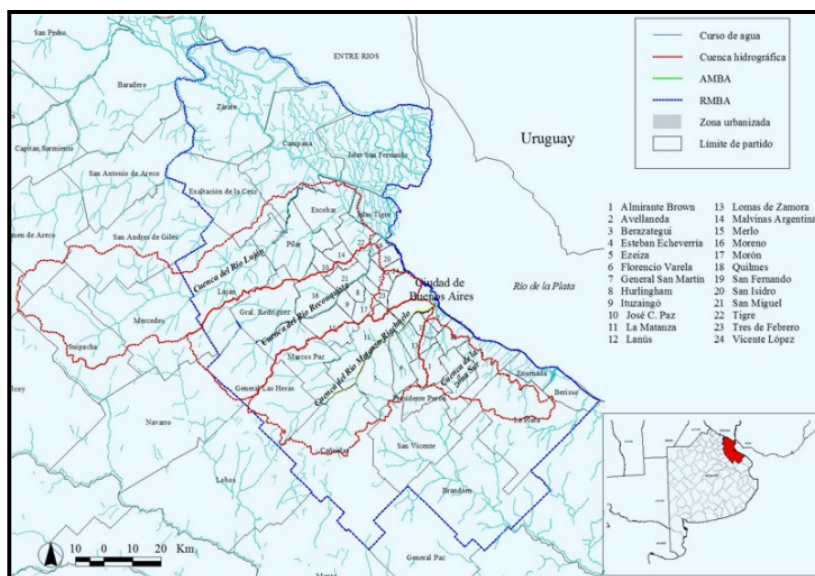
CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO

La cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) comparte un conjunto de características socio-ambientales y topográficas con el resto de las cuencas de la

Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA): su topografía relativamente plana y uniforme, típica de los ríos de llanura.

La CMR y las del Reconquista y Luján son las cuencas más importantes que atraviesan la RMBA.

Mapa 1. Cuencas Metropolitanas de Buenos Aires



Fuente: Herrero y Fernández, 2008, 19.

Sin embargo, por su densa imbricación con el proceso de urbanización durante el s. XX, se considera a la CMR como la de mayor relevancia regional².

La CMR se ubica al este de Argentina y al nordeste de la provincia de Buenos Aires, tiene una longitud aproximada de setenta km de extensión del sistema hídrico integrado por los ríos Matanza y Riachuelo, y cubre una superficie de 2.200 km² desde su nacimiento hasta la desembocadura en el Río de La Plata.

Su nombre, desde su nacimiento, es Río Matanza. Desde el Puente de la Noria, donde comienza la Av. Gral. Paz, que delimita a toda la Capital Federal, hasta su desembocadura, su nombre es Riachuelo. Dentro de la CMR se pueden distinguir tres áreas: Cuenca Alta, Cuenca Media y Cuenca Baja.

Según los datos del censo de 2010, el total de los habitantes en el área de la cuenca hidrográfica

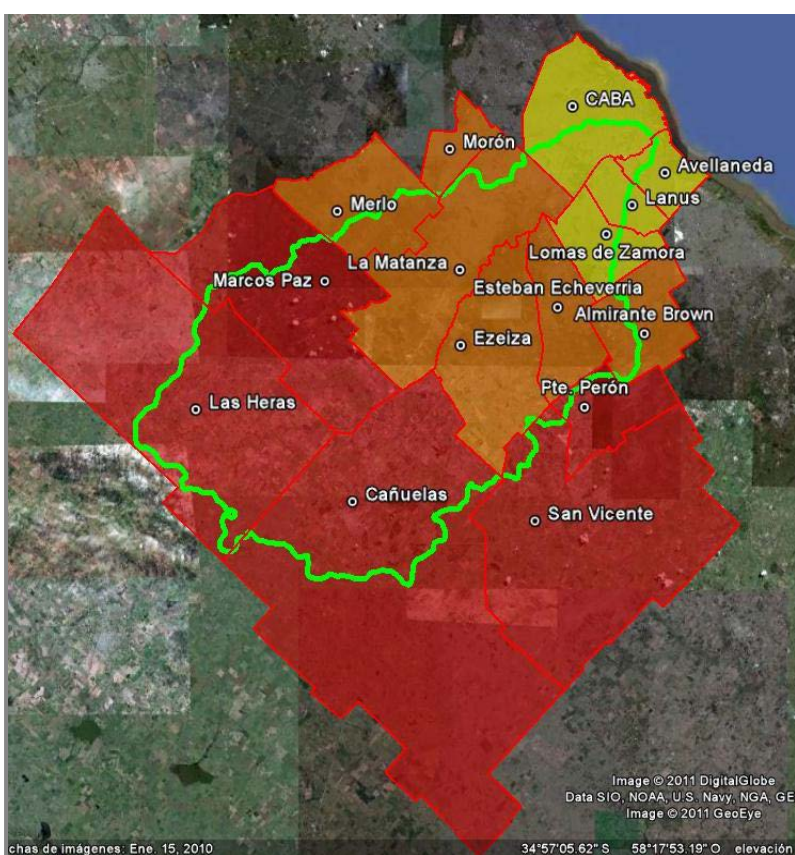
¹ Este trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto UBACyT 20020130100047BA, dirigido por la Dra. Griselda Capaldo.

² Malpartida, 2002, 4.

es de alrededor de cinco millones de personas, más del diez por ciento de la población argentina³.

La CMR es la cuenca más contaminada del país y una de las tres cuencas más contaminadas del mundo. Según un informe elaborado por las organizaciones ambientalistas Green Cross International y el Blacksmith Institute, en 2013, la CMR se encuentra entre los diez lugares más contaminados del planeta⁴.

Mapa 2. Ubicación geográfica de los 14 partidos que conforman la cuenca Matanza Riachuelo y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y de las áreas de la Cuenca: la Cuenca Alta (rojo), Media (naranja) y Baja (amarillo)



Fuente: ACUMAR, 2011.

MARCO METODOLÓGICO

Este trabajo ha adoptado un diseño de campo, bibliográfico-documental, descriptivo y diacrónico.

Las unidades de análisis son los procesos de institucionalización jurídica del paradigma ambiental y la incidencia de las acciones

ciudadanas en materia ambiental en el área de la cuenca Matanza-Riachuelo.

La metodología utilizada es principalmente cualitativa. Los métodos aplicados son la hermenéutica y el método de caso de Yin⁵. Este trabajo, a su vez, se basó en diversas fuentes y técnicas de recolección de datos: se realizaron once entrevistas a diversos líderes de organizaciones comunitarias y ambientalistas locales, funcionarios públicos, miembros de ONGS que trabajan en temas socio-ambientales y académicos. Se consultaron diversas fuentes de información: notas periodísticas de medios gráficos de circulación nacional, estudios académicos, fuentes judiciales, materiales oficiales y públicos, principalmente, la Auditoría General de la Nación (AGN); Defensor del Pueblo Nacional (DPN); Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). En un anexo se incluye el listado de entrevistas y consultas a expertos.

Respecto del análisis de la visibilidad del conflicto del Riachuelo en la prensa escrita hemos recolectado una muestra de 1.102 notas entre el 1º de enero de 1996 y el 31 de diciembre de 2014, correspondientes a los diarios *La Nación* y *El Clarín*, en los que la temática ambiental del Riachuelo fuera explícitamente tratada en el título, en el copete o en el contenido de cada artículo. No se ha incluido a las cartas de lectores. La selección de los dos diarios mencionados se debe a que son los de mayor tirada a nivel nacional⁶.

Como técnica hemos utilizado el análisis de documentos públicos y de notas publicadas en medios gráficos de circulación nacional, así como el análisis de contenido de entrevistas a testigos clave.

³ ACUMAR, 2011.

⁴ Blacksmith Institute, 2013, 10.

⁵ Según Yin, el estudio de caso es "una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en su contexto real, donde los límites entre el fenómeno y el contexto no se muestran de forma precisa, y en el que múltiples fuentes de evidencia son utilizadas". Yin, 2009.

⁶ Instituto Verificador de Circulaciones (IVC), 2014.

MARCO NORMATIVO

Un breve repaso por el marco normativo de los mecanismos de participación permite dar cuenta de la existencia de un conjunto de normas de avanzada aplicables al área de la CMR.

El art. 19 de la Ley General del Ambiente 25675 dispone, siguiendo los postulados del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, “el derecho de toda persona a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente”⁷.

El art. 20 propicia a la audiencia pública como uno de los mecanismos de participación ciudadana. El art. 21 establece el deber de las autoridades de garantizar la participación en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y de ordenamiento ambiental del territorio, particularmente en las etapas de planificación y evaluación de resultados. El art. 2 inc. C dispone que la política ambiental nacional debe “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”⁸.

Asimismo, el decreto 1172/03, relativo al Acceso a la Información Pública en el ámbito del PEN, establece un conjunto de instrumentos de participación ciudadana: a) contempla en su Anexo V el Reglamento General para la Elaboración en Participativa de Normas en sus distintas etapas: inicio del procedimiento, solicitud de persona interesada, contenido del acto de apertura, publicación, expedientes, registro de opiniones y propuestas, plazo para las presentaciones, comentarios informales, convocatoria a estudios y consultas, consideración de las presentaciones, redacción de la norma y publicación de la misma. b) las audiencias públicas. c) la gestión de intereses, y d) las reuniones abiertas de los Entes Reguladores de Servicios Públicos⁹.

Respecto de la Ciudad de Buenos Aires, el art. 1 de su Constitución “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”. Se le añade que se prevé la utilización de mecanismos de democracia directa: el art. 67 establece el derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos y el art. 63 dispone que “las Comunas

pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal”¹⁰.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires el decreto 2549/04 propicia en su art. 4 inc. “e” la regulación de los procedimientos de audiencias públicas, documentos de consulta y elaboración participada de normas, entre otros¹¹ y dispone en su inc. “j”: promover y coordinar la participación e intercambio de las instituciones académicas y de la sociedad civil¹².

En conclusión, el repaso de la normativa permite reconocer la existencia de un amplio marco legislativo de derecho a la participación ciudadana en materia ambiental. Sin embargo, no se ha logrado garantizar el ejercicio efectivo del derecho a participar por su deficiente institucionalización, sobre todo en los niveles de decisión y control de gestión¹³ por la falta de una gestión eficaz por parte de las autoridades, y por graves carencias en aspectos que constituyen condiciones necesarias para la participación como brindar información pública en términos veraces ante reiterados pedidos¹⁴. Otro de los factores que obstaculizan el ejercicio de las acciones ciudadanas es la clara ausencia de política pública ambiental.

CONTEXTO HISTÓRICO

La problemática socio-ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo, considerando la gravedad del tema ambiental y la cantidad de afectados, es la más grave del país y una de las más graves del mundo. Su origen se remonta al nacimiento de la ciudad de Buenos Aires.

En una primera fase primordial, desde fines del s. XVI, Buenos Aires nace como un puerto necesario para comunicar Potosí con la metrópoli. Buenos Aires, según las evidencias empíricas disponibles, se funda en las cercanías del Riachuelo porque era el único puerto natural de la costa del Río de La Plata¹⁵. Comienza paulatinamente un proceso de degradación del ambiente generado por los fenómenos de colmatación, un fenómeno geológico acelerado por

⁷ Ley General del Ambiente 25675, BO: 28 de noviembre de 2002.

⁸ Idem.

⁹ Decreto 1172/03, Buenos Aires, BO: 3 de diciembre de 2003.

¹⁰ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, BO: 1º de octubre de 1996.

¹¹ Decreto 2549/05, BO: 10 de noviembre de 2005.

¹² Brailovsky, 2010, 66.

¹³ Defensor del Pueblo de la Nación (DPN), 2006, 89.

¹⁴ Idem, 89-90.

¹⁵ Brailovsky, 2010, 66.

la deforestación de sus márgenes para la obtención de madera y el uso ganadero intensivo¹⁶.

Con el agotamiento de la plata en las minas del Potosí, a fines del s. XVIII, se desarrolla en el área de la cuenca, una economía basada en la exportación de cueros y carne salada. Esa actividad industrial exportadora y pujante dio lugar a que, en la década de 1800, naciera la industria curtiembre y la saladeril con grave impacto ambiental sobre las aguas del Riachuelo y sobre la salud pública. En esta etapa, la contaminación en el área del Riachuelo es objeto de políticas públicas. Sin embargo, las principales normas tuvieron una vigencia efímera o no se hicieron efectivas.

Entre 1859 y 1886 se producen en Buenos Aires varias epidemias provocadas por el agua contaminada (cólera, tifus, disentería, fiebre amarilla, entre otras), cuyos efectos devastadores suscitaron protestas y presión social para mejorar las condiciones de salud pública. Con el tendido de redes de provisión de agua potable y cloacas las epidemias pudieron ser controladas.

La más letal de esas epidemias fue la de fiebre amarilla en 1871, que terminó con la vida del 7 % de la población de la ciudad, generó la migración de una tercera parte de sus habitantes y tuvo importantes consecuencias para el espacio urbano, como el desplazamiento de las clases altas del sur al norte de la ciudad.

La opinión pública responsabilizó a la contaminación del Riachuelo provocada por los saladeros y el 6 de septiembre de 1871, el Congreso de la provincia de Buenos Aires prohibió el faenado de los saladeros y graserías ubicados en el municipio de la ciudad de Buenos Aires y sobre el Río Barracas y sus inmediaciones.

En 1887 varios saladeristas demandaron a la provincia de Buenos Aires, ante la CSJN, solicitando una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la ley provincial del 6 de septiembre de 1871¹⁷. El fallo de la Corte, denominado "Saladeristas de Barracas", constituye el origen del derecho ambiental nacional.

Sin embargo, la contaminación y degradación ambiental de la cuenca continuó complejizándose con el incremento de la población y de las

industrias. La secuencia de daño ambiental que llevó a la "muerte del Riachuelo"¹⁸ nos permite categorizarla como un caso de ecocidio¹⁹.

La sumatoria de los diversos factores del deterioro ambiental en la cuenca constituye un escenario significativamente complejo y adverso para su gestión ambiental. Las dificultades se han visto acentuadas por las múltiples fragmentaciones de su gestión (entre los diferentes niveles de gobierno, falta de coordinación intersectorial, multiplicidad de competencias).

El reconocimiento de esa problemática como objeto de política pública ambiental es reciente, se da en el primer lustro de la década de 1990. En esa década la cuestión del medio ambiente ya estaba instalada a nivel nacional y la cuestión ambiental es introducida en la CN reformada en 1994.

El primer programa de recuperación y saneamiento de la CMR fue anunciado en enero de 1993, cuando la Secretaria de Ambiente, María Julia Alsogaray, anunció un plan para sanear la cuenca en mil días.

En ese contexto se crea el Comité Ejecutor Matanza Riachuelo (CEMR), el cual debía implementar un programa de saneamiento ponderado en más de ochocientos millones de dólares y que originó un préstamo BID de 500 millones de dólares.

El fracaso del programa se debió a la sub-ejecución del préstamo del BID y de los diversos programas, la dificultad para ajustar temporalmente las metas a su cumplimiento y, especialmente, porque no se lograron resultados en la coordinación de políticas entre las diferentes jurisdicciones de la cuenca. Una de las principales causas de ese fracaso fue el déficit del CEMR en el cumplimiento del rol para el que fue creado por incapacidad operativa, funcional y técnica.

El CEMR no era Autoridad de Cuenca debido a que: a) no se le delegaron funciones de ningún tipo (no habilitaba, no sancionaba, no certificaba). b) no tenía poder de policía en materia de contaminación industrial, de saneamiento ni de residuos sólidos urbanos. c) no era autoridad de

¹⁶ Idem, 78-79.

¹⁷ CSJN. Fallo: Saladeristas. Podestá, Santiago y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ indemnización de daños y perjuicios", 14 de mayo de 1887.

¹⁸ Brailovsky y Foguelman, 1991, 218-222.

¹⁹ Polly Higgins define ecocidio como "... la destrucción extensa, daño a, o pérdida de ecosistema(s) de un territorio dado, ya sea por mediación humana o por otras causas, a un grado tal que el disfrute pacífico por los habitantes de dicho territorio se vea severamente disminuido". Higgins, Short y South, 2013, 252.

aplicación en materia de radicación industrial ni ordenamiento del territorio. d) no tenía ninguna injerencia en la regulación del curso de agua y, además, e) los recursos humanos con que contaba, en su mayoría, eran contratados con alta rotación²⁰. Esa situación se modifica en 2006 con la sanción de la ley 26168, como un ente de derecho público inter-jurisdiccional, en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAYDS).

Esta secuencia histórica permite explicar las características de las acciones ciudadanas en la cuenca: sumamente focalizadas en términos territoriales; la heterogeneidad de situaciones y motivaciones para la acción y los bajos niveles de articulación.

La debilidad de la acción colectiva ambiental se explica por la segmentación socio-espacial entre la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires, la falta de coordinación de la política metropolitana²¹, sumado a las múltiples fragmentaciones de la gestión del agua²². Ello dificultaba la determinación de las responsabilidades; implicaba la carencia de entidades que abordaran la cuestión ambiental en términos regionales y, por lo tanto, constituía un obstáculo fundamental para la participación y control ciudadano.

El contexto histórico permite comprender varios aspectos de la relación entre ciudadanía y el agua en el área del Riachuelo. En el plano axiológico-valorativo, el proceso de naturalización de la contaminación: la percepción del Riachuelo como un área de sacrificio en la que el color negro del río era asociado a la salud de la industria.

Respecto a los derechos, con la urbanización, desde la época de la colonia, se ha producido un proceso de segregación espacial que traslada hacia el sur las externalidades ambientales. La instalación de fábricas en la desembocadura del Riachuelo impulsó el asentamiento de población que, sin que mediara un proyecto de planificación urbana, ocupó franjas de suelo en las áreas industriales con escasa provisión de servicios de agua potable, saneamiento y otros servicios básicos y en condiciones de grave riesgo ambiental.

La población de sectores trabajadores, asentada en los márgenes del Riachuelo, ha tenido obliterado el ejercicio de los derechos sociales de ciudadanía, y sus moradores padecen en sus cuerpos las externalidades negativas que ellos no generaron. Su mera pertenencia formal al Estado Nacional no les ha garantizado la substantivación de esos derechos –de segunda y tercera generación– debido a una serie de condicionantes tales como el acceso desigual al suelo y la situación de vulnerabilidad en la que transcurren sus vidas.

Por otro lado, la clara perpetración del ecocidio en el área de la cuenca Matanza-Riachuelo nos permite considerar que una ley de ecocidio nacional sería útil para prevenir el daño severo a los ecosistemas²³.

JUDICIALIZACIÓN DEL CONFLICTO DEL RIACHUELO

El caso Mendoza es el mayor precedente judicial de la historia nacional con respecto a causas colectivas ambientales²⁴. Su origen es una demanda realizada por un grupo de 17 vecinos (autos: “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”) que dicen padecer los efectos de la grave contaminación del área de la CMR y que demandan ante la CSJN, al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires, a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 44 empresas por daños y perjuicios y por la recomposición del daño ambiental ocasionado. Se solicita por medio de esa acción un resarcimiento por el daño individual como por daño colectivo al ambiente²⁵.

Por otra parte, apoyándose en el art. 41 de la CN y la Ley General del Ambiente 25675, los vecinos reclamaron el cese de la contaminación y la recomposición del daño ambiental colectivo de la cuenca, con énfasis en la dimensión supraindividual del problema, como requisito

²⁰ Herrero y Fernández, 2008, 22-23.

²¹ Gutiérrez y Merlinsky, 2010, 3-4.

²² Capaldo y otros, 2013.

²³ El proyecto de Ley de Ecocidio fue utilizado en el simulacro de juicio en el Tribunal Supremo del Reino Unido en 2011. En esa oportunidad se probó que todos los países pueden adoptar la Ley Ecocidio en su legislación nacional. Ecocide Act, 2015. La Corte Criminal Internacional se formó en 2002 para llevar a juicio a individuos por cometer cuatro Crímenes Contra la Paz. Estos son: Genocidio, Crímenes Contra la Humanidad, Crímenes de Guerra y Crímenes de Agresión. El Ecocidio fue propuesto por Polly Higgins a la Comisión de Derecho de las Naciones Unidas para su incorporación como quinto crimen contra la Paz. Higgins, Short y South, 2013.

²⁴ Lorenzetti, 2010, 49.

²⁵ CSJN, M. 1569, L. XL. Sentencia. 20 de junio de 2006.

fundamental para reparar el daño a la salud de los habitantes (arts. 27, 28 y 30).

Desde el punto de vista del proceso, la causa, que se inició como daños y perjuicios, en su transcurso no siguió un trámite ordinario sino uno autónomo y urgente en el que se configuró un proceso ambiental atípico y expedito²⁶.

El 20 de junio de 2006, la CSJN dicta una primera decisión sobre el caso Mendoza en la que decide:

a) no dar cabida a la acumulación objetiva de los reclamos individuales de reparación referidos a los daños a las personas y a la propiedad. Reconoce, en cambio, su competencia para atender sobre la pretensión de prevenir y remediar el daño ambiental de la CMR.

b) ordenar a los estados demandados a presentar un plan de remediación ambiental, que incluya las cuestiones de zonificación, control y evaluación ambiental sobre las industrias demandadas, educación ambiental e información pública.

c) ordenar a las empresas demandadas a presentar información sobre la descarga de efluentes líquidos, plantas de tratamiento y seguro ambiental.

d) ordenar a la parte actora que aporte a su escrito de demanda determinada información necesaria para dilucidar el caso.

e) no conceder la medida cautelar solicitada por la parte actora.

f) convocar a una audiencia pública a todas las partes intervinientes, fijada para el 5 de septiembre de 2006, con el objeto de que informen sobre los datos requeridos por el Alto Tribunal²⁷.

En esa primera intervención y en las sucesivas etapas por las que atraviesa el caso Mendoza hasta la sentencia del 8 de julio de 2008, el Tribunal Supremo implementa una serie de innovaciones institucionales substanciales en la historia de la institucionalización ambiental en Argentina. Un aspecto fundamental de ese proceso ha sido la utilización, en el transcurso del juicio, de las prerrogativas del art. 32 de la Ley General del Ambiente:

a) Emitir mandatos positivos a los otros poderes, lo que ha permitido a la Corte ordenar la adopción de un plan ante la omisión inconstitucional.

b) Las facultades ordenatorias y la disección de pretensiones y de grupos demandados, lo que ha permitido a la Corte la formación de frentes para identificar y acumular las multipartes del expediente: el frente pasivo (integrado por las empresas demandadas) y el sector público (los estados demandados) y el frente activo (el Defensor del Pueblo de la Nación, los terceros intervinientes en la causa).

c) La Sentencia exhortativa, por la cual la Corte, con el fin de evitar la inconstitucionalidad por omisión en el futuro, les recuerda a los poderes responsables los contenidos que deberían estar presentes en los planes públicos²⁸.

El 8 de julio de 2008, a dos años de la declaración de competencia en el caso y sobre el material de prueba acumulado, el Alto Tribunal dicta la primera sentencia definitiva. Se destaca como una primera cuestión relevante en el fallo la reivindicación expresa de la Corte de su responsabilidad como intérprete final de la Constitución. Sobre el fundamento presentado en la demanda de 2004, la Corte reconoce el status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, establecido en el art. 41 de la CN así como la obligación de recomponer el daño ambiental²⁹. El derecho al ambiente como derecho humano, es causa y continente para los derechos individuales y sociales.

Una de las primeras respuestas desde el gobierno nacional, ante la conminación de la CSJN a los estados demandados, fue la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y la presentación de un plan integrado de saneamiento ambiental. La constitución de este organismo se dio a través de una norma federal con adhesión de las jurisdicciones y no, como había sido propuesto en sus informes de la DPN, a través de un tratado inter-jurisdiccional entre todos los niveles de gobierno involucrados. El esquema institucional adoptado generó una polémica por parte de las ONGS incorporadas como terceros en la causa por el escaso protagonismo otorgado a las autoridades municipales y el

²⁶ Lorenzetti, 2010, 50.

²⁷ CSJN. M. 1569. XL. Sentencia 20 de junio de 2006.

²⁸ Nápoli y Esain, 2008, 113.

²⁹ CSJN, M. 1569, XL, 20 de junio de 2006, Fallos: 326:2316, considerando 7.

carácter meramente consultivo otorgado a la participación ciudadana.

Respecto del funcionamiento de la ACUMAR, uno de los aspectos más controvertidos ha sido su estrategia de control de las fuentes de contaminación, especialmente, las Resoluciones ACUMAR 1/2007, 2/2007, 3/2009, 278/2010 y 366/2010, que han sido objeto de críticas por tolerar niveles de vertidos y emisiones permisivas en materia ambiental.

La Resolución ACUMAR 3/2009, relativa a los Usos y Objetivos de calidad del agua, que establece el uso IV, como meta a alcanzar de mediano a largo plazo –apta para actividades recreativas pasivas–, ha sido objeto de varias críticas: a) por no promover la rehabilitación de las condiciones que constituyen el ecosistema. b) por carecer de progresividad (art. 4 de la Ley 25675). c) por homogeneizar una cuenca diversa. d) por tolerar el vertido de sustancias peligrosas, y e) por no haber sido objeto de participación social (arts. 19 y 20 de la ley 25675)³⁰. Justamente, el funcionamiento de la Comisión de Participación Social es otro de los aspectos que ha sido objeto de críticas.

En la sentencia de la Corte Suprema del 8 de julio de 2008 se condena a los estados demandados a dar cumplimiento a un programa obligatorio para la recomposición del ambiente de la cuenca y la prevención del daño futuro. Con ese propósito, la Corte establece un mecanismo abierto y participativo, con garantías de transparencia y fiscalización efectiva, de control de la ACUMAR, consistente en controles cruzados de la Auditoría General de la Nación (AGN), el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, el Defensor del Pueblo Nacional (DPN) y el Cuerpo Colegiado (CC), cuyo objetivo es lograr el cumplimiento eficaz de la sentencia de ejecución en los plazos ordenados y conforme al Programa establecido.

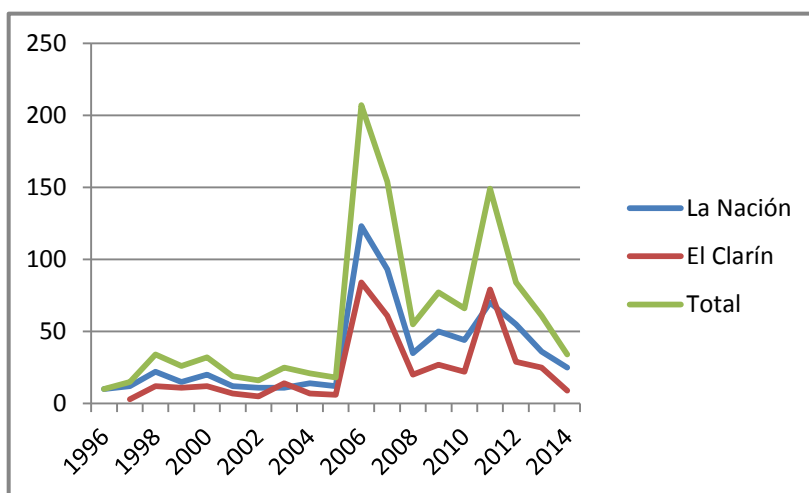
A partir de entonces, se dan avances sustanciales en la construcción de una institucionalidad capaz de abordar la cuestión ambiental en términos regionales. La inclusión en

el proceso contencioso del DPN y de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como terceros en la causa fue un sistema de participación ciudadana que proporcionó mayores oportunidades a la acción colectiva.

Sin embargo, en una última etapa del conflicto, desde fines de 2012 hasta el presente, se abre una etapa –vigente mientras esto se escribe– de retracción de algunas de las instituciones intervinientes en el conflicto generando dilución de la sinergia entre sociedad civil e instituciones. Esa fase está caracterizada por a) el alejamiento del caso “Mendoza” del juez Armella, a cargo de la ejecución de la sentencia de la Corte Suprema, con motivo de denuncias de corrupción. b) la acefalia de la DPN desde que venció el mandato del Defensor Adjunto a cargo de Anselmo Sella en diciembre de 2013, y c) la disminución y retracción de la CSJN en la causa.

Estos hechos coinciden con la abrupta disminución del asunto del Riachuelo en la agenda de los medios de comunicación. El análisis de la visibilidad en los dos diarios de mayor tiraje a nivel nacional muestra que hasta abril de 2006 la cuestión del Riachuelo era un tema de presencia

Gráfico 1. Frecuencia de notas periodísticas de *El Clarín* y *La Nación* sobre la cuestión ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo (1996-2014)



Fuente: elaboración propia.

esporádica en los medios; entre mayo de 2006 y 2012 el tema pasó a integrar la agenda de los medios; luego, entre 2013 hasta el presente,

³⁰ DPN, 2015, 15-16.

nuevamente se convierte en una temática de aparición episódica³¹.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO Y PROCESO DE INSTITUCIONALIZACIÓN AMBIENTAL

El conflicto socio-ambiental del Riachuelo se da en un marco de incremento de la conflictividad ambiental en toda la región y que, en las áreas urbanas, tienen como origen la desigual distribución de las externalidades positivas y negativas como resultado de la planificación urbana: la privatización de las externalidades positivas y la socialización de las negativas³².

Frente a las diversas problemáticas ambientales en el área de la CMR, muchas de ellas de altísimo grado de complejidad, la participación ciudadana en materia ambiental se caracterizaba por su carácter fragmentado, localizado y episódico con bajos niveles de incidencia³³ y escasa visibilidad pública³⁴. Las demandas sociales solían estar dirigidas a las autoridades municipales, provinciales o nacionales, a pesar de las características de interjurisdiccionalidad de la cuenca.

En comparación con otros conflictos ambientales del país –por ejemplo, el conflicto por las plantas productoras de pasta celulosa con Uruguay (2004-2009) o el conflicto por un emprendimiento de extracción de oro en Esquel (2002-2004)– no ha surgido, en el área de la CMR, un gran movimiento ambiental que exprese visibilidad pública. Por otro lado, tanto la intensidad de los reclamos socio-ambientales y el nivel de compromiso de los actores sociales varían significativamente en el área de la cuenca y, previamente a la judicialización del conflicto, la acción colectiva no había llegado a tener un alto nivel de intensidad y durabilidad en el tiempo.

Un punto de inflexión de ese proceso sinérgico ha sido la forma de abordar el conflicto por parte del DPN que, ante una denuncia de grave daño ambiental por parte de la Asociación de Vecinos de La Boca a fines de 2002, inició actuación 9924/02. De esa forma, la Defensoría inició una investigación con ONGS y organizaciones académicas con el objeto de movilizar a la opinión

pública y a las autoridades para encontrar soluciones concretas para la problemática socio-ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo.

A partir de entonces, se creó un proceso de sinergia entre la participación ciudadana en materia ambiental y las instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización jurídica del paradigma ambiental.

La acción concertada de la Defensoría con un grupo de ONGS y organizaciones académicas incrementó las posibilidades de incidencia política³⁵ y, al mismo tiempo, requería de alcanzar consensos con grupos que perseguían fines diversos. Esa heterogeneidad de perspectivas y objetivos favoreció la perspectiva multidimensional y multisectorial en los debates públicos.

Desde una perspectiva más amplia, para comprender la construcción de consensos en el caso del Riachuelo, es necesario tener en cuenta sus diversas escalas. En primer lugar, si consideramos el debate en torno a la cuestión ambiental en el contexto internacional, el punto de partida es la legitimidad universal que ha ganado el discurso ambiental desde la década de 1980, que incluye una amplia gama de actores, mientras que ha menguado su connotación de crítica social radical propia de la década de 1970³⁶.

Este proceso, que Hajer ha denominado “globalización del discurso ambiental”, lleva a reconsiderar los problemas ambientales locales, ya que ese discurso ecléctico, reflejado en el Informe Brundtland, es susceptible de ser localmente resignificado. En efecto, los diversos grupos sociales y sectores de la sociedad se apropian de diferente forma del discurso ambiental dominante y le otorgan significados propios de acuerdo a la realidad local³⁷.

En el caso del área del Riachuelo, se da un proceso de atribución de significado en relación a los impactos al medio ambiente, que ha impulsado a las organizaciones sociales de base territorial a incluir en su agenda la cuestión ambiental a sus reclamos como eje de presión, acción y negociación³⁸.

³¹ Ferro, 2015, 267.

³² Sabatini, 1997, 78-80.

³³ Ryan, 2004, 17-19.

³⁴ Ferro, 2015, 267-269.

³⁵ Spadoni, 2013.

³⁶ Hajer, 2000, 12-14.

³⁷ Ibidem, 11-13.

³⁸ Merlinsky, 2009, 18.

La legitimación del discurso ambiental en las décadas de 1970 y 1980, y su incorporación a la Constitución Nacional en 1994, ha proporcionado un denominador común para la acción consensuada en materia ambiental de organizaciones diversas: agrupaciones de vecinos, ONGS de profesionales con diversos fines y organizaciones ecologistas internacionales. A su vez, la institucionalización jurídica del paradigma ambiental ha creado instrumentos para que los organismos estatales puedan intervenir en casos de deterioro del medio ambiente.

Las características de contenido y forma del proceso de institucionalización ambiental, en nuestro caso, se corresponden con el discurso de la modernización ecológica. Según el geógrafo estadounidense Hajer, este modelo permite que las diferentes demandas colectivas en materia ambiental no constituyan obstáculos para alcanzar los fines de la política ambiental, ya que pueden ser canalizados por los mecanismos institucionales en un juego de "suma positiva". Una característica fundamental de este discurso es el supuesto de que el crecimiento económico y la resolución de los problemas ecológicos, en principio, puede ser reconciliado³⁹.

En el conflicto del Riachuelo se puede ver cómo sus diferentes actores –tanto los endógenos a la cuenca (grupos locales, asociaciones vecinalistas, sociedades de fomento) de fuerte anclaje territorial, como los exógenos (ONGS ambientalistas o que trabajan en la promoción y defensa de derechos humanos y sociales) que poseen un alcance regional, nacional o incluso internacional– han logrado un consenso en torno a muchas acciones comunes. Aunque las agendas de intervención de las diferentes organizaciones de la sociedad civil no son siempre compatibles y se generan tensiones, la apropiación del discurso ambiental dominante ha permitido la acción concertada de actividades políticas pro-ecológicas.

La internalización del discurso ambiental por parte de diversas agrupaciones de vecinos afectados por la contaminación del aire, el suelo y el agua es incorporada al lenguaje de los conflictos propios de los respectivos territorios.

La apropiación del discurso ambiental por diversos grupos de ciudadanos en el área de la CMR incorpora importantes aspectos emancipadores de los imperativos técnico-económicos de la lógica del mercado, al introducir en la agenda el

concepto de justicia social. Esa noción plantea, como problema clave, la cuestión de las desigualdades sociales frente a los riesgos ambientales, identificando de esta forma los objetivos de la justicia ambiental con los de la justicia social⁴⁰. La adopción del discurso ambiental, asimismo, permite a los grupos sociales de vecinos el reconocimiento de la mutua interdependencia entre los problemas puntuales que los afectan (asociados al barrio, localidad, municipio) con la afectación a los sistemas naturales, por ejemplo, la cuenca hidrográfica y su relación con la gestión metropolitana. Esa conciencia ambiental de tipo regional ha generado las condiciones para ampliar la escala de la acción colectiva y su visibilidad como problema ambiental a nivel nacional.

La interiorización de la cuestión ambiental por parte de los grupos sociales afectados por los pasivos ambientales y la consiguiente acción política proambiental, se da como parte de un proceso de "ambientalización"⁴¹. Este concepto permite vincular los conflictos ambientales –territorialmente localizados– con la historia de la conflictividad de esos territorios.

Siguiendo el concepto de selección del riesgo de Mary Douglas⁴², el riesgo ambiental en la CMR fue aceptado por las elites dirigentes como razonable. A partir de allí se da un proceso de construcción de la cuestión ambiental como asunto público político que requirió de la formación de expertos capaces de identificar, explicar, analizar y predecir los riesgos ambientales. La conformación de tales expertos, a su vez, procedió de las aspiraciones y demandas de grupos de profesionales que aprovecharon las condiciones de oportunidad que representó participar de nuevas especialidades. Esos grupos de expertos, partícipes de un incipiente campo ambiental, presionaron para la progresión en el desarrollo de la institucionalidad ambiental en coalición con grupos de la sociedad civil.

³⁹ Hajer, 2000, 26.

⁴⁰ Harvey, 1996, 385-386. Cabe distinguir justicia ambiental de justicia ecológica. La primera parte de los derechos humanos ampliados a los aspectos ambientales mientras que la segunda es entendida como equitativo al espacio ecológico.

⁴¹ Leite Lopes, 2006, 32.

⁴² Según Mary Douglas las nociones de riesgo no están basadas en razones prácticas o en juicios empíricos. Son nociones construidas culturalmente que enfatizan algunos aspectos del peligro e ignoran otros. Se crea, así, una cultura del riesgo que varía según la posición social de los actores. Douglas, 1996, 11.

En el caso que nos ocupa, la coordinación de la DPN de ONGs, organizaciones de vecinos afectados e instituciones académicas, ha generado un proceso de juridificación del conflicto a través de la legitimidad procesal, contribuyendo a fortalecer la acción concertada del reclamo ambiental.

En 2006, la Corte Suprema interviene en la causa Mendoza en un contexto en el que el conflicto por las Pasteras entre Gualaguaychú y Uruguay había cobrado gran visibilidad mediática y suscitado la inclusión de la cuestión ambiental en la agenda política. El incremento de la escala de ese conflicto suscitó la acción de organizaciones e instituciones, generando condiciones favorables para la judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la CMR.

La amplificación de la atención prestada a la cuestión ambiental permite explicar que, a diferencia de lo ocurrido con el primer informe de 2003, el segundo informe de la Defensoría, presentado el 3 de mayo de 2006, tuvo una gran cobertura mediática en un momento en que el tema ambiental ocupaba la primera plana de los medios de comunicación. En ese lapso de tiempo, hasta la intervención de la CSJN (el 20 de junio), los debates ambientales otorgan un impulso al tema ambiental del Riachuelo. Se da entonces una propagación del conflicto en Gualaguaychú hacia el asunto del Riachuelo, a pesar de que ambos tenían objetos diferentes, gracias a la conexión de un entramado de vínculos sociales y organizaciones que presionaron para insertar la cuestión del Riachuelo en la agenda pública nacional. En términos de Hilgartner y Bosk, en este momento se produce un “bucle de retroalimentación o sinergia”⁴³ en las trayectorias de sendos conflictos por el efecto traslación de las demandas.

La amplificación de la controversia ambiental hacia otro escenario puede ser interpretada como un efecto no intencional de la dinámica externa de la Asamblea Ciudadana Ambiental del Gualaguaychú (ACAG). Según Stompka los movimientos sociales tienen una doble morfogénesis: interna (cambios y procesos dentro del movimiento) y externa (impacto del movimiento dentro de la sociedad donde opera)⁴⁴. El potencial morfogenético del movimiento ambiental de Gualaguaychú se vio limitado por sus características intrínsecas: sus reclamos

fuertemente localistas y territoriales; su propósito de índole negativo reflejado en sus lemas “fuera Botnia”, “no a las papeleras contaminantes”, y el carácter no negociable de sus demandas. Por eso, y a pesar de ser el movimiento ambiental de mayor repercusión pública, tuvo un bajo grado de institucionalización.

Sin embargo, la visibilidad inusitada de las acciones de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualaguaychú generó condiciones facilitadoras para que otros conflictos entraran en la escena pública. En ese contexto, el Defensor del Pueblo Nacional logró introducir el asunto del Riachuelo en el debate sobre la cuestión ambiental. Su acción, a su vez, favoreció la intervención de la CSJN. El actor central en este caso, a diferencia de Gualaguaychú, no es un movimiento, es la Corte la que moviliza a los estados demandados, a las empresas y a la sociedad. La dinámica del proceso judicial mostró, tal vez, con la mayor intensidad en la historia nacional la fertilidad de las nuevas tecnologías jurídicas propias del paradigma ambiental, operacionalizando muchas de las variables de la Ley General del Ambiente 25675.

A diferencia del conflicto por las pasteras en Gualaguaychú, el conflicto del Riachuelo no se trató de una protesta ambiental llevada a cabo por organizaciones de base, sino por un proceso judicial con participación de organismos estatales de control (Defensoría del Pueblo de la Nación) y organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, en contraste con el caso de Gualaguaychú, fue, tal vez, el conflicto que generó mayor grado de institucionalidad ambiental en el nivel nacional.

CONCLUSIONES

A partir de la interacción entre ciudadanos afectados por grave daño de contaminación y un tipo de abordaje innovador, de tipo integral y sistémico, por parte algunas instituciones (DPN; CSJN) se creó un proceso de sinergia (cooperación) entre la participación ciudadana en materia ambiental y las instituciones, que constituyó un factor operativo en el proceso de la institucionalización ambiental. Es decir, del proceso de creación de instituciones encargadas de la política pública ambiental, de legislación ambiental y su reglamentación, de organismos de gobierno encargados de la gestión ambiental. La Corte Suprema ha sido el actor central que impulsó una serie de avances substanciales en la

⁴³ Hilgartner y Bosk, 1988, 56.

⁴⁴ Stompka, 1993, 318-319.

construcción de institucionalidad en el nivel de la cuenca hidrográfica en un proceso abierto y participativo.

Sin embargo, desde fines de 2012 el caso presenta síntomas inequívocos de haber caído en una suerte de impasse en que se ha ralentizado la gestión ambiental generando incertidumbre sobre el progreso de la causa. Uno de los factores es el apartamiento del juez Armella, a cargo de la ejecución de la sentencia, a fines de 2012, luego de haber recibido graves denuncias de corrupción. La actividad de ese Juzgado estuvo durante seis meses parada y repercutió sobre el esquema del microsistema institucional creado por la Corte con la finalidad de reforzar el cumplimiento de la sentencia.

A partir de entonces, esa misión pasó al juez federal de Morón N° 2, Rodríguez y el de Capital N° 12, Torres. Los nuevos jueces se encontraron ante la necesidad de digerir una gran cantidad de información de la causa estructural, lo cual ralentizó el proceso.

En segundo lugar, el cargo del DPN Adjunto, a cargo de Anselmo Sella, finalizó en diciembre de 2013. A partir de entonces no se nombró un nuevo DPN, quedando la Defensoría acéfala. En tercer lugar, la CSJN pasa a tener una actitud mucho menos activa que los años anteriores.

Debido a estos factores se da una retracción de las instituciones que afecta el proceso de cooperación con los actores de la sociedad civil y, por lo tanto, se produce un debilitamiento de la sinergia mencionada. La falta de nombramiento del Defensor del Pueblo pone en crisis al Cuerpo Colegiado debido a que el DPN es su coordinador y el único legitimado activo del caso. Por lo tanto, podemos decir que el caso del conflicto del Riachuelo se encuentra en una fase de fragilidad institucional, que afecta la gestión ambiental de la cuenca, los monitoreos, las relocalizaciones, el control ciudadano y la visibilidad. Se suma a ello la retracción de la CSJN y la creciente complejidad del caso, que dificulta su seguimiento. Mientras esto se escribe, se están tramitando más de mil expedientes, de trámite simultáneo, que conforman la causa.

En el caso de la visibilidad en los medios de comunicación, desde una perspectiva de largo plazo se observa que hasta abril de 2006 la cuestión ambiental de la CMR era un tema de presencia esporádica en los medios; entre mayo de 2006 y 2012 el tema pasó a integrar la agenda de

los medios; luego, entre 2013 hasta el presente, nuevamente se convierte en una temática de aparición episódica.

Los procesos de institucionalización del paradigma ambiental no son lineales. La discontinuidad de la acción social e institucional en el caso Riachuelo debe comprenderse a la luz de los factores estructurales que atraviesan la problemática ambiental de la CMR: la corrupción, las múltiples fragmentaciones de la gestión del agua –que, a su vez, se encuentran atravesadas por múltiples fragmentaciones de la gestión metropolitana–, el problema de la vivienda, la carencia de una visión de la ciudad integrando ecosistemas complejos desde los habitantes de la cuenca hasta muchos de los tomadores de decisiones.

Como describe Leite Lopes, la ambientalización de lo social es un proceso histórico de marchas y contramarchas. En nuestro caso de estudio, la desaparición de las condiciones favorables para la emergencia del problema ambiental de la CMR en la agenda pública ha afectado negativamente el campo de la acción institucional en materia ambiental. Por un lado, el conflicto de las pasteras ha sido desactivado, excepto un reducido núcleo de militantes. Mientras que las instituciones estatales que impulsaron el proceso de acciones jurídicas y de política pública ambiental se encuentran en un proceso de retracción. Se debilita de esa forma la sinergia entre acción colectiva e instituciones, lo cual parece contradecir la idea de existencia de un círculo virtuoso entre participación ciudadana e institucionalización⁴⁵. Por el contrario, nos encontramos ante un bucle de retroalimentación negativo por el decrecimiento de la atención pública sobre los temas ambientales, que ha incidido de forma adversa en ciertos conflictos.

No obstante, el conflicto sigue abierto y en curso, y el proceso de transformaciones ha sentado las bases para evitar las vulneraciones sistemáticas de derechos y ha proporcionado herramientas para el desarrollo de la deliberación pública en torno a la continuidad del proceso de institucionalidad ambiental.

⁴⁵ Cohen y Arato, 2001, 556-635.

ANEXO

ENTREVISTAS REALIZADAS Y CONSULTA A TESTIGOS CLAVE

Entrevista grupal realizada a Lucía Soria, Jorge Luis Forquera y otros cinco miembros fundadores de la Asamblea (ADEMA, Asamblea de Defensa del Medio Ambiente, 27 de abril de 2014).

Alfredo Alberti (presidente de la Asociación de Vecinos de La Boca, AVL B, 11 de agosto de 2014).

Javier García Espil (coordinador del Equipo Matanza-Riachuelo del Área de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Defensoría del Pueblo de la Nación, 28 de agosto de 2014).

Andrés Nápoli (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN, 21 de agosto de 2014).

María del Carmen Brite (Vecina de Villa Inflamable).

CONSULTA A EXPERTOS

Clara Minaverry (Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio Gioja”).

Alba Puig (Museo de Ciencias Naturales “Bernardino Rivadavia”).

Daniel Ryan (Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN).

Javier García Elorrio (Subgerente Operativo de Higiene Urbana en Cuencas Hídricas, de la Dirección General de Limpieza, dependiente de la Subsecretaría de Higiene Urbana del Ministerio de Ambiente y Espacio Público).

BIBLIOGRAFÍA

ACUMAR, 2011: *Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo*. Buenos Aires (disponible en www.acumar.gov.ar/Informes/Control/CalAmb/Abri12011/Abril2011_link.pdf, consulta realizada el 12 de octubre de 2014).

Blacksmith Institute, 2013: *Annual Report 2013*. Nueva York.

Brailovsky, A. E. 2010: *Buenos Aires, ciudad inundable*. Buenos Aires, Le Monde Diplomatique.

Brailovsky, A. E. y Foguelman, D. 1991: *Memoria Verde: Historia ecológica de la Argentina*. Buenos Aires, edit. Sudamericana.

Capaldo, G., Echaide, J., Vigevano, M., Puig, A., Minaverry, C., Biagi, M., Ferro, M., Olguín, H., Carvalho, K., Mantecón, C. y Castillo, M. 2013: “Sustentabilidad y gobernabilidad del agua en ecosistemas. Análisis de gestión en el ámbito de América del Sur”. *5º Forum Mondial des Droits de L’homme*. Secrétariat International permanente droits de l’homme et gouvernements locaux. Nantes, pays de la Loire, Francia (disponible en http://www.spidh.org/fileadmin/spidh/FMDH_2013/Appel/Intervenants/Article_definitif_-_equipe_UBA.pdf, consulta realizada el 7 de diciembre de 2014).

Cohen, J. L. y Arato, A. 2001: *Sociedad civil y teoría política*. México, Fondo de Cultura Económica.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. BO: 1 de octubre de 1996.

CSJN. Fallo “Saladeristas. Podestá, Santiago y otros c/ Provincia de Buenos Aires s/ indemnización de daños y perjuicios”, 14 de mayo de 1887.

CSJN. Sentencia “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). Pronunciamiento de fecha 20 de junio de 2006 - Fallos: 326: 2316.

Decreto 1172/03, Buenos Aires, BO: 3 de diciembre de 2003.

Decreto 2549/05, BO: 10 de noviembre de 2005.

Defensor del Pueblo de la Nación. 2006: *Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza - Riachuelo (2003/2005)*.

Defensor del Pueblo de la Nación, 2015: *Informe Especial del Cuerpo Colegiado*.

Douglas, M. 1996: *La aceptabilidad del riesgo según las ciencias sociales*. Barcelona, Paidós.

Dourojeanni, A. 2007: “Diferencias conceptuales entre los términos ‘manejo (integrado) de cuencas’ y ‘gestión (integrada) de recursos hídricos’”, en https://www.academia.edu/8872383/DIFERENCIAS_CONCEPTUALES_ENTRE_LOS_TÉRMINOS_MANEJO_INTEGRADO_DE_CUENCAS_Y_GESTIÓN_INTEGRADA_DE_RECURSOS_HÍDRICOS_mejorada_

Ecocide Act. 2011: Disponible en: <http://eradicatingecocide.com/the-law/ecocide-act/> (consulta realizada el 23 de mayo de 2015).

Ferro, M. 2015: “Paradigma ambiental e institucionalización jurídica. Participación ciudadana y judicialización del conflicto por el saneamiento y recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

- Gutiérrez, R. A. y Merlinsky, M. G. 2010: "Judicialización del conflicto ambiental y coordinación intergubernamental en la cuenca Matanza-Riachuelo (Buenos Aires)". V *Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Hajer, M. A. 2000: *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/019829333X.001.0001>.
- Harvey, D. 1996: *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford, Blackwell.
- Herrero, A. C. y Fernández, L. 2008: *De los ríos no me río*. Buenos Aires, Temas Grupo editorial.
- Higgins, P., Short, D. y South, N. 2013: "Protecting the planet: a proposal for a law of ecocide", en *Crime Law Soc Change*, 59, Springer, Netherlands, 251-266.
- Hilgartner, S. y Bosk, C. L. 1988: "The rise and fall of social problems: a public arenas model", en *American Journal of Sociology*. The University of Chicago Press, 94, 1, Chicago, 53-78.
- Instituto Verificador de Circulaciones (IVC): *Sistema de Información Cultural de la Argentina* (disponible en http://sinca.cultura.gob.ar/sic/estadisticas/i.php?id=126&gr_type=line, consulta realizada el 22 de junio de 2014).
- Leite Lopes, J. S. 2006: "Sobre Processos de Ambientação dos Conflitos e Sobre Dilemas da Participação", en *Horizontes Antropológicos*, 12, 25, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Porto Alegre, 31-64.
- Ley General del Ambiente 25675, BO: 28 de noviembre de 2002.
- Lorenzetti, R. L. 2010: *Justicia Colectiva*. Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni editores.
- Malpartida, A. 2002: *La Cuenca Matanza Riachuelo. Revisión de Antecedentes de Recursos Naturales. Compuestos xenobióticos y otros polutantes en la cuenca*. Buenos Aires, UTN - Multimedia Ambiente Ecológico.
- Merlinsky, M. G. 2009: "Conflictos ambientales y territorio", en *Ecología política en el capitalismo contemporáneo*. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Nápoli, A. y Esain, J. 2008: "Riachuelo: Habemus Sentencia", en *Revista de Derecho Ambiental*, 16, Buenos Aires, 97-119.
- Pochat, V. 2005: *Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ryan, D. E. 2004: *Ciudadanía y Control de Gobierno en la Cuenca Matanza Riachuelo*. Center for Latin American Social Policy, Teresa Lozano Institute of Latin American Studies. University of Texas at Austin, Texas.
- Sabatini, F. 1997: "Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas", en *EURE*, 68, Santiago de Chile, 77-91.
- Spadoni, E. 2013: "El rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la Cuenca Matanza Riachuelo", en *Ambiente & Sociedade*, vol. XVI, 2, Sao Paulo, 47-61.
- Sztompka, P. 1993: *Sociología del cambio social*. Buenos Aires-Madrid, Alianza.
- Yin, R. K. 2009: "Investigación sobre Estudio de Casos. Diseño y Métodos". *Applied Social Research Methods Series*, Vol. 5, SAGE, International Educational and Professional Publisher, Thousand Oaks, London, New Delhi (en <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/YIN%20ROBERT%20.pdf>).