

El conflicto del Riachuelo

La historia cíclica aunque no tanto

GABRIELA MERLINSKY

SOCIÓLOGA, DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA Y EN GEOGRAFÍA POR LA UNIVERSITÉ PARIS 8.
INVESTIGADORA DEL CONICET, CON SEDE EN EL ÁREA DE ESTUDIOS URBANOS DEL IGG, DONDE COORDINA
EL GRUPO DE ESTUDIOS AMBIENTALES. PROFESORA TITULAR EN LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES DE LA UBA.
ÍNTGRA EL COMITÉ CIENTÍFICO DEL PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE LA UBA.



Riachuelo, sur y más allá la inundación

La degradación del Riachuelo es uno de los grandes temas cíclicos de la política urbana en Buenos Aires. Sea como imagen pictórica (¿quién no identifica el puerto y el río con las pinturas de Quinquela Martín?), como problema sanitario, como espacio portuario-industrial o como destino turístico, este curso de agua y sus riberas forman parte del imaginario urbano porteño. Sin embargo, la contaminación de las aguas y su vasto territorio adyacente no logran ser protagónicos en la agenda institucional. Las aguas negras del río representan tanto una promesa incumplida del Estado, como una forma de naturalización de la contaminación ambiental y ello se debe a que han sido siempre una divisoria y límite de demarcación entre la "ciudad moderna" y un espacio ajeno, hostil, olvidado de la metrópolis. Como dice el tango de Homero Manzi: "Pompeya y más allá la inundación".

Pero la cuenca no es un territorio vacío, allí viven cerca de ocho millones de habitantes repartidos entre el sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y catorce municipios metropolitanos. En esos barrios hay todavía hoy una sociabilidad dinámica, agrupada en torno a organizaciones territoriales, muchas de ellas heredadas de una historia ligada al desarrollo industrial argentino. Entre fines del siglo XIX y mediados del siglo XX, la cuenca baja (sobre todo en lo que hoy son los municipios de Avellaneda y Lanús) fue un territorio privilegiado de asentamiento de población obrera del país. La temprana instalación de fábricas en el área de la desembocadura del Riachuelo impulsó un proceso de asentamiento de la población de más bajos recursos, signado por la ocupación informal del suelo, en barrios, villas y asentamientos que se fueron intercalando con implantaciones industriales, con escasa provisión de servicios de agua, saneamiento e infraestructura. La ausencia de regulaciones en el uso de suelo y la inexistencia de mecanismos de control ambiental, con la consecuente degradación del área, contribuyeron a deprimir aún más el valor de los terrenos, lo que fue generando un paisaje de segregación urbana y ambiental.

El Riachuelo ha sido históricamente el lugar donde instalar las actividades contaminantes y un terreno considerado apto para la localización de todo tipo de residuos: si a fines del siglo XIX el depósito y quema de las basuras de la ciudad se situaba a sus orillas, no es menos cierto que en la actualidad, basurales a cielo abierto y residuos flotando en las aguas superficiales, siguen siendo un problema de difícil solución.

Por su característica de río de llanura, con importantes cambios en su caudal, los terrenos próximos al cauce —anegadizos por definición—, han estado sometidos ya desde los tiempos de la colonia a operaciones de relleno, las que alteraron el curso natural y generaron mayores riesgos de inundación. Se produce, en suma, una forma de desigualdad espacial que designa al sur de Buenos Aires como el territorio de recepción de la carga contaminante del conjunto de la ciudad. Algo de eso empezó a cambiar entre los años 2004 y 2006, cuando se abrió un capítulo aún balbuceante en esta historia de naturalización de la contaminación.

La movilización social por el derecho al ambiente sano

En 2004, un grupo de ciudadanos que viven y trabajan en las proximidades del polo petroquímico Dock Sud, en la desembocadura misma del Riachuelo, demandaron a los Estados con competencia en la cuenca (Gobierno Nacional, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y a un conjunto de empresas ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por daño ambiental colectivo. Los vecinos, en su mayoría contaminados por plumbemia¹, reclamaron en términos de la legislación ambiental más reciente en la Argentina —la Ley General del Ambiente, del año 2002—, que plantea la obligación por parte del Estado y de los actores privados que contaminan de reparar lo dañado en nombre del derecho colectivo al ambiente sano (un derecho consagrado en la Constitución Nacional de 1994). La legislación ambiental es muy exigente porque establece la obligación de recomponer los ecosistemas dañados a su situación original y, sólo en las situaciones donde esto no sea posible, exige la reparación del medio ambiente y los afectados. Se utiliza un vocabulario jurídico que, desde el punto de vista sociológico, es sumamente sugerente: prevención, recomposición ración, medidas que deben aplicarse en ese orden y en clave de derecho colectivo.²

¹ La plumbemia implica altos niveles de concentración de plomo en la sangre. El plomo es uno de los contaminantes ambientales cuya liberación en el medio ambiente produce efectos adversos en la salud de los individuos. Los niños en crecimiento absorben el plomo, que altera especialmente el sistema nervioso, reduciendo la capacidad intelectual y de aprendizaje, la memoria y generando trastornos de comportamiento.

² Desde 1994, con la inclusión del derecho al ambiente sano en la Constitución Nacional, ha quedado consagrado como un derecho humano de incidencia colectiva (art 41 de la Constitución Nacional). Se trata de una garantía que no implica titularidad individual sino que es

A partir de la declaración de competencia originaria en la causa “Beatriz Mendoza” (en adelante “causa Riachuelo”), la Corte inauguró un nuevo momento institucional en dos sentidos fundamentales. En primer lugar, en términos de política pública, pues exigió a los diferentes gobiernos jurisdiccionales con competencia en la cuenca la implementación de medidas para la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo. En segundo lugar, en términos sociales y políticos, al establecer su competencia originaria en una cuestión que estaba en consonancia con un proceso anterior de movilización de actores (particularmente la Defensoría del Pueblo de la Nación y un conjunto de ONGs en defensa del ambiente, quienes ya habían hecho reclamos por la grave situación de la cuenca). Desde entonces, el debate público acerca de los problemas ambientales metropolitanos está estrechamente asociado a los avances del Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo.

El caso se mantuvo abierto y mediante Audiencias Públicas dicho plan se fue construyendo de forma progresiva quedando a cargo de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR).

En julio de 2008 la Corte dictó sentencia por recomposición y prevención, definiendo mandatos de cumplimiento obligatorio para la administración pública y generando un mecanismo de ejecución de la sentencia que recayó en un Juzgado de Primera Instancia.

derecho repartido en la comunidad: quien destruye o contamina el ambiente daña a la sociedad en su conjunto. Los derechos de incidencia colectiva, conocidos también en la doctrina como intereses difusos, de clase, de categoría, dispersos o sin dueño o anónimos, cumplen un rol imprescindible en la configuración del sistema democrático, en cuanto a la participación de los ciudadanos en la conformación comunitaria, la tutela de la salud, el equilibrio ambiental y la protección del patrimonio cultural. Están habilitados (legitimación activa) a reclamar ante los tribunales por la conculcación del derecho al ambiente sano, el afectado, las Organizaciones en Defensa del Ambiente y el Defensor del Pueblo de la Nación (Artículos 43 de la Constitución Nacional y Artículo 30 de la Ley 25675, Ley General del Ambiente).

La causa judicial como caso estructural, la transformación del conflicto del Riachuelo

Las causas estructurales forman parte de un nuevo tipo de activismo judicial de las Cortes Supremas en América Latina. Se trata de causas judiciales en las que la justicia interviene cuando las demandas exceden el caso individual y están en juego derechos colectivos. Por lo general, se ponen en evidencia conflictos de larga duración, donde la violación de derechos obedece a un déficit histórico de las políticas públicas. El propósito del Tribunal es introducir argumentos novedosos y generar cambios a largo plazo. Como no puede resolver el problema mediante órdenes simples, debe promover condiciones de deliberación y convocar a diferentes actores estatales para generar una acción coordinada. Un aspecto saliente de este proceso es que, en ese intento por garantizar condiciones institucionales para la resolución del conflicto, el Tribunal busca favorecer la divulgación del caso en diferentes arenas políticas (tengamos en cuenta que se trata de órdenes que el Poder Judicial impone al Poder Ejecutivo). De ese modo, la causa judicial se vuelve un “caso público”, lo que es extremadamente interesante desde una perspectiva de análisis sociológico porque el conflicto no se cierra, sino que emerge resignificado en la arena judicial.

Si la degradación ambiental del Riachuelo es una consecuencia de las acciones de actores económicos que han tenido su poder discrecional para usar los recursos del ambiente como medios de producción y como colectores de efluentes peligrosos, entonces, su capacidad para imponer a otros actores los costos ambientales de sus prácticas económicas (lo que en lenguaje económico se llama externalización de costos ambientales) y la falta de regulación estatal es lo que explica el alto nivel de degradación ambiental de la cuenca. Las comunidades sin acceso a recursos, que viven en asentamientos populares, que experimentan daños a la salud, ciudadanos sin acceso al agua segura y el saneamiento, son los principales afectados por ese proceso de degradación.

Sin embargo, no son los actores más afectados los que se expresan en el debate público. Si prestamos atención a las disputas que históricamente se han ido constituyendo, podemos reconocer una serie de conflictos entre actores económicos (empresarios grandes vs. pequeños empresarios), entre actores políticos (el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los gobiernos locales) y empresas de servicios públicos (AySA, la empresa de agua y saneamiento, o el CEAMSE) y conflictos por el acceso al suelo urbano (disputas entre propietarios del suelo urbano, especuladores inmobiliarios, pobladores sin tierra). Si reconstruimos las múltiples líneas de articulaciones y tensiones entre esos actores, descubrimos que es toda esa trama compleja de valores e intereses en disputa lo que define una situación que podemos denominar como conflicto ambiental.

Solo un positivismo jurídico ingenuo podría creer que porque la Corte interviene, entonces el problema se resuelve. Lo que hace la Corte es moldear el conflicto, a partir del sentido normativo que impone el derecho. Como lo que se busca es la eficacia en términos de su concreción, la Corte recurre a diferentes procedimientos para movilizar a los actores que tienen la potestad de diseñar e implementar las políticas públicas.

La complejidad ambiental y los problemas de gobernabilidad metropolitana

Como hemos visto, el Estado nacional respondió al reclamo de la Corte mediante la creación de una nueva autoridad interjurisdiccional: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). A siete años de su creación, dicho organismo ha generado cambios en las relaciones entre los diferentes gobiernos en la metrópolis de Buenos Aires ya que el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los catorce municipios de la cuenca deben responder ante la Corte de forma coordinada en relación a los avances del Plan de Saneamiento Ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo.

En términos institucionales es importante señalar que, por primera vez en la historia, hay un organismo con capacidad de coordinación y ejecución de políticas de cuenca, lo que permite que se movilicen actores y se articulen acciones que antes estaban dispersas.

Pero se podría decir que estamos en un momento muy inicial, diríamos incipiente de la política ambiental. Para entender en qué momento estamos, es necesario prestar atención a diferentes complejidades de tipo institucional, ambiental y social.

En cuanto al *desafío institucional*, si el horizonte de largo plazo de la Corte es movilizar varias entidades estatales responsables de fallas o por la ausencia sistemática en sus políticas públicas, la cuestión clave aquí es que recomponer la cuenca Matanza-Riachuelo y garantizar la calidad de vida de la población implica una batería de políticas que deben tomar en cuenta un amplio arco de acciones que van

desde la atención de la salud de la población en riesgo sanitario, la construcción de viviendas, iniciativas para el ordenamiento ambiental del territorio, programas de control de la contaminación industrial, hasta incluso la ejecución de un ambicioso plan director de agua y saneamiento para la Región Metropolitana de Buenos Aires.

En consecuencia, a la complejidad propia de los casos estructurales (muchos actores estatales y órdenes de ejecución complejas) se adiciona un desafío nada sencillo, que supone la integración intersectorial de políticas en pos de un resultado que debe operar en diferentes escalas territoriales (la ciudad, la cuenca, los municipios) y donde los diferentes gobiernos jurisdiccionales han de establecer formas coordinadas de acción en un territorio que hasta ahora no tiene antecedentes de gobernabilidad metropolitana; más bien todo lo contrario, porque la Región Metropolitana de Buenos Aires, es un ámbito de conflicto entre actores gubernamentales y de confrontación entre espacios de acumulación política que tienen resonancia en el modo de implementar las políticas públicas.

En segundo lugar, está la cuestión de la *complejidad ambiental*, un tema que a los investigadores de las ciencias sociales nos obliga a pensar en clave interdisciplinaria, porque hasta hace muy poco no solíamos usar esas categorías de análisis. ¿Qué significa recomponer un ecosistema dañado? La Corte ha exigido un programa de saneamiento de la cuenca que tenga como finalidad: la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; la recomposición del ambiente y la prevención de daños. Entonces, además de atender a las personas en riesgo sanitario, hay que llevar adelante medidas de recuperación ambiental de un ecosistema, para que ese encadenamiento de acciones genere a su vez impactos en la calidad de vida de las personas. En otras palabras, movilizar un componente no humano (un actor red en las palabras de Bruno Latour) que permitiría luego reclutar y movilizar aliados para mejorar la calidad de vida humana. Se trata de identificar con claridad las medidas para recomponer la cuenca, definir las escalas de tiempo a considerar para el cumplimiento de los objetivos, establecer los encadenamientos de acciones que permitirán recomponer el suelo, el aire, el agua, controlar industrias contaminantes y generar desplazamientos de actividades.

Pero además, es necesario establecer cuál es la relación entre cada una de esas acciones y la mejora de la calidad de vida de la población que reside en la cuenca. Aquí aparece además otra cuestión central en cualquier controversia ambiental y que refiere a la necesidad de definir qué tipo de conocimiento será utilizado como prueba para establecer las conexiones virtuosas entre esos procesos. No se trata exclusivamente de construir la prueba judicial, estamos hablando de aquella evidencia que

permite tomar decisiones para intervenir sobre un ecosistema y aquí se requiere como requisito previo, establecer un inventario del estado de conservación o degradación de los recursos naturales. Luego, será necesario reconocer que la escala temporal excede la periodicidad de los mandatos de gobierno.

La cuestión social. Justicia ambiental y justicia distributiva

Quienes hemos trabajado en el campo de investigación acerca de las políticas públicas sabemos que la formulación de programas y proyectos es apenas un momento del proceso. Los ciudadanos tienden a pensar que es suficiente con que haya un plan y asignación de recursos para que los problemas se resuelvan. Sin embargo, esta es una condición necesaria pero no suficiente pues hay otro momento en el proceso de las políticas públicas de carácter conflictivo y dinámico que refiere a la implementación de los programas de acción. Es aquí donde se producen efectos distributivos importantes que muchas veces no son controlados o no son explícitamente considerados. Si se trata de recomponer una cuenca y garantizar calidad de vida al conjunto de la población que vive en un territorio heterogéneo con enormes asimetrías sociales, es importante saber que, en la misma medida en que se prioricen unas rutas de implementación por sobre otras, esto puede generar impactos distributivos para diferentes actores sociales, lo que a su vez está en consonancia con la capacidad que tienen estos últimos para imponer sus reclamos en la agenda institucional.

Algunos actores, por ejemplo algunas Organizaciones no Gubernamentales en defensa del ambiente, podrán decir que es necesario recuperar la cuenca como medida ambiental fundamental para garantizar el derecho al ambiente sano (la causa sería un caso testigo, una herramienta); otros actores, dirán que es importante la recuperación de la conectividad territorial y la liberación de los márgenes del río para que el Estado pueda empezar a tener un control efectivo del territorio. Asimismo, las empresas pueden promover un criterio de "eficiencia" como objetivo prioritario, señalando que estarán dispuestos a contribuir con el saneamiento del Riachuelo siempre que no implique un balance económico desfavorable (usarán a su favor el argumento de que sus actividades generan empleo). Los actores del mercado inmobiliario podrán estar interesados en la renovación urbana, pero debemos estar atentos a

que esos procesos tienden a expulsar a la población de menores recursos. Por otro lado, hay ciudadanos que no tienen propiedades e ingresos para garantizar el acceso a condiciones de vida digna y necesitan medidas urgentes de compensación ambiental: agua, cloacas, saneamiento de basurales, planes sanitarios. En tanto la implementación de una política implica establecer prioridades y rutas de implementación, el orden en que se hagan estas medidas y la magnitud de recursos que se destinen definirán impactos distributivos diferenciales. ¿Construir caminos y mejorar las infraestructuras urbanas o hacer viviendas para los que viven en la ribera? ¿Qué tipo de industrias estarán permitidas? ¿Cómo se las controla y cuáles deberían ser los límites de vuelco para lograr la recuperación ambiental de las aguas?

La población sin acceso al agua y el saneamiento exige soluciones inmediatas. ¿Es posible esperar a que se complete un plan ambicioso de redes cloacales en toda la cuenca para poder darle conexiones a la población que necesita respuestas inmediatas? ¿Cómo se hace operativo un programa sanitario para la atención prioritaria de las personas que tienen problemas de salud? Obviamente, no son opciones excluyentes, pero la decisión de por dónde comenzar ya implica consecuencias distributivas.

Esto abre una discusión sobre los derechos (en plural), porque este caso muestra, a diferencia de lo que se cree en las visiones más simplistas del mundo jurídico, que puede haber tensiones entre las medidas ambientales y los derechos económicos, sociales y culturales. En la actualidad, se han ampliado las demandas de los pobladores que viven en los asentamientos sobre la traza del camino de sirga o cercanos a la zona ribereña como consecuencia de ciertos avances en el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos. Sin embargo, como las obras son lentas y no llegan a cubrir el déficit, se han multiplicado los reclamos judiciales protagonizados por los habitantes de diferentes asentamientos de la cuenca que plantean demandas por regularización dominial y acceso al suelo y a la vivienda, situación que tiene su epicentro en los tribunales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la jurisdicción con mayor déficit habitacional). Muchos de estos reclamos se concentran además en exigir que las obras no sean solamente en las riberas (camino de sirga) si no que se amplíen a otros territorios de la cuenca que están igualmente contaminados. ¿Cómo se definen entonces las prioridades en relación a diferentes niveles de riesgo y vulnerabilidad social? ¿Sólo es necesario atender prioritariamente a la población que vive en las márgenes del Riachuelo?

Se trata de una cuestión de enorme complejidad social, porque si bien la Corte ha intervenido buscando generar condiciones para garantizar el cumplimiento del derecho al ambiente sano en un

sentido amplio, irrestricto y centrado en la calidad de vida de la población, la exigibilidad del mismo requiere su articulación con otros derechos conculcados, entre ellos, el derecho a la vivienda, uno de los más importantes y conflictivos.

A modo de cierre. Defender los bienes comunes

La causa Riachuelo ha contribuido a la inscripción de la cuestión ambiental como asunto público. Esto implica que los reclamos de diferentes organizaciones sociales y colectivos territoriales, han permitido elaborar diferentes lenguajes de valoración ambiental. Esto permite establecer que ciertos recursos naturales, el agua por ejemplo, no son recursos mercantiles sino “bienes comunes”, lo que implica que es prioritaria su protección para prevenir el daño futuro. Al mismo tiempo se ha formado un campo ambiental integrado por la Defensoría del Pueblo de la Nación y las ONGs en defensa del ambiente que llevan adelante un trabajo coordinado en el control de la ejecución de la sentencia.

En tanto la Corte ha exigido en todo el proceso el establecimiento de un sistema de información pública digital, eso ha permitido mejorar el stock de conocimientos para diagnosticar y evaluar los desafíos para la recuperación ambiental de la cuenca. Para evaluar los avances de una política ambiental se necesita una línea de base de la que partir, sin embargo, todavía falta una política de investigación y desarrollo que permita estudios de largo plazo acerca de la evolución de los ecosistemas y, especialmente, de monitoreo y seguimiento de objetivos móviles, es decir de factores y procesos de evolución rápida vinculados con el uso de la tierra.

Desde el campo académico es preciso que redoblemos los esfuerzos para instalar y reforzar programas de investigación que analicen, con una mirada más compleja, integradora y multidisciplinaria los grandes déficits en la gestión pública de los recursos naturales. Sobre todo, es necesario mostrar el carácter urgente que asume la elaboración de sistemas de información, registro y análisis en referencia a la situación de los ecosistemas. Sin esto es imposible cualquier empresa científica seria. Pero sobre

todo, porque si no valorizamos nuestros recursos, quedamos desarmados como sociedad para confrontar o (lo que no es poco) para negociar con las imposiciones del capital global y para preservar para las generaciones futuras nuestra reserva de recursos para la vida.

Bibliografía

Azuela, A. (2006). *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales-Fontanamara.

Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Merlinsky, G. (2013). *Política, Derechos y Justicia Ambiental. El Conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Merlinsky, G. (Comp) (2014). *Cartografías del Conflicto Ambiental en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Ciccus/CLACSO. Disponible en: http://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=863&pageNum_rs_libros=1&totalRows_rs_libros=845

Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D. (2010). *Cortes y Cambio Social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Disponible en: http://www.rtfn-watch.org/uploads/media/Colombia_-_Cortes_y_cambio_social.pdf