



Ministerio Público
de la Defensa
República Argentina



Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

.....
Litigio estratégico en materia ambiental.
A 15 años del fallo "Mendoza" de la CSJN

*Revista del Ministerio Público de la
Defensa de la Nación N°18. Diciembre 2023*

Editora:

Stella Maris Martínez

Directora:

Julieta Di Corleto

Escriben:

Mariel Acosta

Marina del Sol Alvarellos

Catalina Asiain

Livia Barbosa Giurizzatto

Cecilia Calderón

Agustin Cavana

Pablo Damián Colmegna

Raymundo Cordero García

María Mercedes Crespi

Ana Di Pangraccio

María Eugenia Di Paola

Nicolás Escandar

Luigi Ferrajoli

Leonardo Filippini

Luciano Furtado Loubet

Pilar Garcia

Agustín Garone

Alejo J. Giles

Mariano Gutierrez

Catalina Highton

Camila Jorge

Ana Lanziani

Romina Alicia Magnano

Catalina Marino

Andrés Martínez-Moscoso

Andreea Parvu

João Onofre Pereira Pinto

Teresita Rossetto

Julieta Rossi

Laura Royo

Diana Rucavado

Virginia Saucedo

Fernando Silva Bernardes

Sebastián Ernesto Tedeschi

Elva Terceros Cuellar

Romina Tuliano Conde

Pablo Vitale

Coordinación de contenido:

*Fiorella Cesa y Florencia Molina Chávez
(Escuela de la Defensa Pública)*

*Mariel Acosta Magdalena y Mariano H.
Gutiérrez (Equipo de Trabajo Río Matanza
Riachuelo)*

Coordinación editorial:

*Secretaría General de Coordinación - Coor-
dinación de Comunicación Institucional,
Prensa y Relaciones con la Comunidad*

Edición y relevamiento cartográfico: Pilar

García (Equipo de T. Río Matanza Riachuelo)

Producción, realización y edición de entrevistas

audiovisuales: Miguel Chelabian y Agustín

Garone (Equipo de T. Río Matanza Riachuelo)

Edición:

Gabriel Herz

Diseño y diagramación:

*Subdirección de Comunicación
Institucional*

Fotografía de tapa:

*“Garza sobre una manguera flotante en Vuel-
ta de Rocha, frente a la Escuela Benito Quin-
quela Martín” (2014) de Manuel Fernández
Riachuelos. Muestra colectiva de fotos y video
– Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
(ACUMAR)*

*El contenido y opiniones vertidas en los artí-
culos de esta revista son de exclusiva respon-
sabilidad de sus autores.*

*Ministerio Público de la Defensa de la Nación
Defensoría General de la Nación*

ISSN 2618-4265

ÍNDICE

- LÍNEA EDITORIAL** 7
- 9** **Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo***
Mariel Acosta Magdalena, Cecilia Calderón y Mariano H. Gutiérrez
- EXPERIENCIAS NACIONALES** 35
- 37** **Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo**
Agustín Garone, Andreea Parvu y Romina Tuliano Conde
- 53** **La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública: la experiencia en la Causa Riachuelo**
Pilar García, Catalina Highton y Teresita Rossetto
- 71** **Humedales para la vida: el escenario nacional y los aportes regionales y globales para su protección efectiva en Argentina**
Ana Di Pangraccio
- 83** **La protección del derecho a un ambiente sano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**
Julieta Rossi y Pablo Damián Colmegna
- 101** **El fallo “Mendoza” en la Ciudad de Buenos Aires. Balance a quince años de una sentencia emblemática**
Ana Lanziani y Laura Royo
- 113** **Los Ministerios Públicos en la defensa del ambiente**
Leonardo Filippini y Agustín Cavana
- 125** **La justicia frente a la triple crisis planetaria. El rol del Derecho Internacional Ambiental**
Maria Eugenia Di Paola y Catalina Asiain
- 145** **La representación complementaria de niños, niñas y adolescentes ejercida por la defensa pública en un amparo ambiental**
María Mercedes Crespi
- 155** **A quince años del Fallo Mendoza: experiencias de empoderamiento jurídico en Villa Inflamable**
Camila Jorge, Catalina Marino, Virginia Saucedo y Pablo Vitale
- 169** **Infancias frente al impacto del daño ambiental. Aportes desde una perspectiva interseccional a propósito de la causa “Mendoza”**
Romina Alicia Magnano

- 185 La experiencia del litigio ambiental en relación a los derechos económicos sociales y culturales**
Sebastián Ernesto Tedeschi, Marina del Sol Alvarellos y Alejo J. Giles

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES 201

- 203 La protección de los ríos urbanos en América Latina. Caso río Monjas (Ecuador)**
Andrés Martínez-Moscoso

- 219 Las limitaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el Sur Global**
Diana Rucavado

- 233 El derecho a la tierra de las comunidades y la jurisdicción agroambiental en Bolivia**
Elva Terceros Cuellar

- 245 Extinción de vertederos en Mato Grosso do Sul: acciones del ministerio público en la mitigación del cambio climático. Un estudio de caso**
Luciano Furtado Loubet, Lívia Barbosa Giurizzatto, João Onofre Pereira Pinto, Fernando Silva Bernardes y Raymundo Cordero García

ENTREVISTA 269

- 271 “La Constitución de la Tierra implica la supresión de la soberanía de los Estados como soberanía absoluta”**
Entrevista a Luigi Ferrajoli
Por Nicolás Escandar

- 279 Las voces de los vecinos y vecinas de la causa Riachuelo**

Tengo el enorme agrado de presentar la Revista Anual N°18 del Ministerio Público de la Defensa, dedicada a analizar los avances y desafíos en materia de litigio ambiental. Este número conmemora los 15 años de la histórica sentencia que dictó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, donde determinó la responsabilidad del Estado en la recomposición y prevención del daño ambiental en la cuenca del Río Matanza-Riachuelo.

El proceso se inició en 2004, a partir de la demanda de un grupo de vecinos/as y trabajadores/as de Villa Inflamable, partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, por daños ocasionados a la comunidad y al ambiente por la contaminación del Riachuelo. Después de un largo derrotero, en 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó la sentencia definitiva, en la que condenó al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a recomponer el ambiente (agua, suelo, aire), a mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca Matanza Riachuelo y a prevenir daños futuros al ambiente. La ejecución de la sentencia quedó repartida en dos jurisdicciones, por lo que por la defensa pública intervienen tres dependencias, incluyendo la Defensoría Pública Oficial ante los Juzgados Federales de Primera Instancia en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, actualmente a cargo de la Dra. Romina Alicia Maggano y la Defensoría Pública Oficial ante los Tribunales Federales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de la Dra. Florencia Plazas.

Para organizar el trabajo vinculado con la ejecución de la sentencia, y para garantizar el acceso a la justicia de las personas que deben relocalizarse o cuyo barrio se encuentra en proceso de urbanización, en 2014, mediante la Res. DGN N° 720/2014 se creó en el ámbito de la Defensoría General de la Nación, el Equipo de Trabajo Río Matanza Riachuelo. Como consecuencia de un convenio estratégico suscripto con el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el trabajo de este equipo se concentra en la Provincia de Buenos Aires. De esta forma, es posible articular eficazmente el trabajo de ambos organismos para maximizar y potenciar los recursos de la defensa pública y garantizar los derechos de los/as vecinos/as a un ambiente sano y a una vivienda adecuada, así como también a participar en el desarrollo del proceso.

La creación del Equipo Riachuelo exigió por parte de sus integrantes, la asunción de un rol activo en la promoción y garantía de derechos de las comunidades históricamente vulnerabilizadas y excluidas del sistema de justicia. Para comenzar, con el objetivo de reconstruir la relación entre los/las vecinos/as y un Estado que estuvo ausente por años, se dispuso la presencia diaria de la defensa pública en los barrios afectados. Partiendo de ese abordaje territorial, el Equipo canaliza los reclamos colectivos e individuales que puedan suscitarse en estos procesos a través de acciones administrativas o judiciales. A la fecha, la defensa pública ha asistido a más de 6500 familias en más de 30 barrios del conurbano bonaerense.

En este contexto, la publicación de este número de la Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación es una excelente ocasión para destacar la actuación diaria y directa de la defensa pública, reflexionar sobre el trabajo realizado y dialogar con otros actores de la administración de justicia y la sociedad civil que han trabajado en

la temática. Por ello, para comenzar, en la primera sección de la Revista tres integrantes del Equipo de Trabajo Río Matanza Riachuelo reflexionan sobre el impacto y los aprendizajes de la judicialización del conflicto socio-ambiental. Allí, remarcan la necesidad de una mirada estructural, y al mismo tiempo situada y territorial del problema de la contaminación con foco en la justicia ambiental. Asimismo, reivindican las estrategias de intervención con la participación activa de las comunidades afectadas.

En la segunda sección, reconocidos/as expertos/as del ámbito nacional recogen valiosas prácticas y herramientas judiciales y extrajudiciales en defensa del ambiente. Allí dialogan sobre las tensiones, desafíos y logros a 15 años del dictado de la emblemática sentencia “Mendoza”, dando cuenta de la complejidad del proceso y de la pluralidad de actores intervinientes e intereses en juego. Los artículos dan cuenta del rol del derecho internacional ambiental en la construcción de estándares comunes para el cuidado del ambiente y de los derechos humanos.

En la tercera sección, especialistas de distintas naciones recorren algunas experiencias destacadas del litigio ambiental desde Bolivia, Ecuador y Colombia. Los artículos subrayan la importancia de un diálogo regional y universal para una construcción colectiva del litigio estratégico ambiental.

En línea con esta visión global de la cuestión ambiental, la cuarta sección de la Revista incluye una entrevista a Luigi Ferrajoli, quien recientemente publicó el libro *La Constitución de la Tierra*. Para el Ministerio Público de la Defensa es un honor contar con la contribución del prestigioso jurista italiano, uno de los principales teóricos del garantismo, en un tema de suma actualidad. El autor expone sobre la urgencia de una respuesta articulada de los Estados para hacer frente a la crisis planetaria y humanitaria y aboga por una ley universal que aporte garantías y confiera soluciones a los grandes desafíos que afronta la humanidad.

La revista cierra con una serie de entrevistas a los/as protagonistas de esta historia, los/las vecinos/as de la cuenca Matanza-Riachuelo. Escuchando sus testimonios se vislumbra cómo gracias al trabajo articulado y comprometido de la defensa pública con la comunidad, se logró avanzar en la reurbanización de los barrios afectados, y la lucha que han emprendido las familias para que la relocalización sólo se dé en aquellos casos en que es estrictamente necesario. Sus observaciones nos invitan a reflexionar sobre los desafíos pendientes en la ejecución de la sentencia pese a la gran cantidad de años que han transcurrido desde su dictado.

El planeta atraviesa hoy una crisis ambiental sin precedentes, signada por el cambio climático, la contaminación ambiental y la explotación desmedida de recursos naturales que afecta de modo desproporcionado a las poblaciones más empobrecidas. La cuestión ambiental no conoce fronteras nacionales, sociales ni económicas. Por ello es necesario exigir una respuesta articulada y global a esta crisis. Este es otro escenario, nacional e internacional, en el que la defensa pública tiene un rol clave en la lucha por el cuidado de nuestro planeta y de sus habitantes.

Stella Maris Martínez
Defensora General de la Nación

SECCIÓN I

LÍNEA EDITORIAL

Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo*

Mariel Acosta Magdalena

Abogada (UBA). Mg. en Derechos Humanos (UNLa). Defensora Coadyuvante del Equipo Riachuelo de la DGN. Docente de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura de PBA.

Cecilia Calderón

Socióloga (UBA). Prosecretaria del Equipo Riachuelo de la DGN.

Mariano H. Gutiérrez

Abogado (UBA). Defensor Auxiliar de la DGN (secretario Letrado cont.). Docente de posgrado de Sociología de la justicia. Coordinador del Equipo Riachuelo de la DGN.

“... aunque muchas veces las victorias judiciales no se traducen automáticamente en el cambio social deseado, pueden ayudar a redefinir los términos de las luchas inmediatas y de largo plazo que se dan entre grupos sociales”.

M. McCann²

I. Introducción

La sentencia de la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo)”(o “Causa Riachuelo”)³ de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) es un hito en la jurisprudencia argentina y lati-

* Muchos de los conceptos y reflexiones introducidos en este texto son desarrollados con mayor profundidad en los artículos “La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública: la experiencia en la Causa Riachuelo” y “Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo”, escritos por otros miembros del Equipo Riachuelo de la DGN e incluidos en este mismo número de la Revista del MPD. Los tres artículos, si bien son autónomos, dialogan entre sí, se complementan y son fruto del trabajo de discusión y reflexión de todo el Equipo.

² En *Rights at Work; Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization* (1994, 91).

³ CSJN, M 1569 XL, 8/7/2008.

noamericana que significó la intervención (en términos de remediación y prevención de daños) del Máximo Tribunal del país frente a graves violaciones de derechos producidas por la ausencia de políticas públicas adecuadas que resolvieran la contaminación en la cuenca del río Matanza-Riachuelo. Los mecanismos formulados en las sentencias de la CSJN en esta causa colectiva y estructural resultaron completamente innovadores: entre ellos, podemos destacar el impulso para la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente interjurisdiccional responsable de la ejecución del Plan Integral de Saneamiento (PISA); la conformación de un Cuerpo Colegiado encargado de vehiculizar la participación ciudadana (presidido por el Defensor del Pueblo de la Nación y acompañado por las organizaciones que se presentaron como terceras interesadas); la celebración de audiencias públicas (antes y después de dictada la sentencia); la participación de la Auditoría General de la Nación en un rol atípico que refiere al control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el PISA; y la delegación de la ejecución de la sentencia en juzgados federales de primera instancia a efectos de facilitar su tramitación (Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°12 y Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°2 de Morón).

Posteriormente, la ejecución de la causa implicó uno de los más grandes desarrollos de política pública que haya impulsado una sentencia judicial en la Argentina, tanto por el tipo de intervenciones como por la cantidad de personas destinatarias.

Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población, la sentencia generó procesos de relocalización y reurbanización de barrios de la cuenca en riesgo ambiental (impulsados por el Convenio Marco 2010, que prevé 17.771 soluciones habitacionales para

familias que vivan en barrios en riesgo ambiental de municipios de la cuenca⁴).

Las múltiples dimensiones que tiene “Mendoza, Beatriz” la convirtieron en una de las causas colectivas más estudiadas de Latinoamérica y del mundo (Sigal, Rossi y Morales 2017). Sin embargo, quince años después de dictada la sentencia, el alto grado de incumplimiento es evidente, con su ejecución atravesada por tensiones, disputas y desafíos que nos interpelan a complejizar su análisis.

En este contexto, frente al desafío de acortar las brechas existentes para el acceso a la justicia y de posibilitar un mejor servicio de la defensa pública, en el año 2014 la Defensoría General de la Nación creó⁵ el Equipo de Trabajo en la Causa Riachuelo (en adelante “Equipo Riachuelo de la DGN” o el “Equipo”). Su objetivo: establecer una dinámica de trabajo que garantice la presencia del Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) en los barrios afectados, para brindar asistencia integral y de proximidad, de conformidad con lo prescripto por las “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad”⁶.

A partir de la experiencia del Equipo en la causa, nos proponemos desarrollar en este artículo tres aspectos centrales de aquel proceso judicial que serán útiles para pensar el rol de la defensa pública en litigios ambienta-

4 Se trata del “Acuerdo General para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, Segunda y última etapa”, firmado el 20 de diciembre de 2010 por todas las autoridades responsables de la ejecución de la causa “Mendoza” (Estado Nacional, la CABA, la Provincia de Buenos Aires, y los municipios involucrados).

5 Res. DGN N° 720/14.

6 <https://www.mpd.gov.ar/index.php/marconormativo-diversidad-cultural/instrumentos-internacionales/3158-las-100-reglas-de-brasil-sobre-el-acceso-a-la-justicia-de-las-personas-en-condicion-de-vulnerabilidad>

les en general. En primer lugar, la perspectiva con la que se aborda la cuestión ambiental; en segundo, los modos de intervención de la defensa pública en favor de un efectivo acceso a la justicia de los grupos afectados; por último, el enfoque a partir del cual se evalúan los efectos que ha tenido y tiene el proceso judicial en los diferentes ámbitos involucrados (comunidades, organismos, instancias judiciales, etc.).

En relación a la primera cuestión nos interesa desarrollar una mirada que articule la dimensión estructural en términos de las relaciones de poder que atraviesan los conflictos ambientales, pero que al mismo tiempo haga foco en una dimensión situada y territorial de la problemática. En este sentido, proponemos distanciarnos de los relatos globalistas de la cuestión ambiental más extendidos, que conciben las responsabilidades y los padecimientos desde nociones universales (“crisis planetaria”, “crisis de la humanidad”) sin distinciones sociales, locales y geopolíticas.

El segundo aspecto que nos interesa explorar-el modo particular en que intervenimos como defensa pública en la Causa Riachuelo- es aquel que hemos sistematizado en el concepto de *trabajo jurídico comunitario*. Se trata de una forma de abordaje que constituye una construcción conceptual y metodológica realizada a partir de nuestra experiencia en procesos diversos y en distintos territorios de la Cuenca Matanza Riachuelo. Teniendo en cuenta la gran distancia física -pero principalmente simbólica- entre las instituciones y los territorios, la misión que tuvimos como Equipo fue la de encontrar una modalidad de trabajo que permitiera comenzar a superar los obstáculos existentes para el acceso a la justicia de la población afectada en la causa. Para ello, fue necesario deconstruir una perspectiva “juridicocéntrica” y homogeneizante de las necesidades y los derechos, y reconstruir una mirada que dé cuenta de la complejidad de los conflictos sociales que son judicializados y

de las necesidades particulares de las comunidades en situación de vulnerabilidad. La perspectiva de *trabajo jurídico comunitario*, como veremos más adelante, nos permitió y permite desarrollar prácticas desde la especificidad de los territorios construyendo estrategias en conjunto con las poblaciones, a fin de lograr su participación efectiva.

La tercera cuestión a analizar es el impacto de la judicialización del conflicto. Lo haremos de una manera amplia, que va más allá del expediente, partiendo de la premisa de que el proceso judicial, en la medida en que constituye un proceso político y social -y no meramente burocrático-, despliega una serie de transformaciones que exceden las órdenes judiciales o “mandas”, es decir, los efectos directos y manifiestos de una sentencia. Estos efectos son los que suelen abordarse en los análisis tradicionales en el campo del derecho cuando se dictamina el aparente fracaso o éxito de una resolución judicial. No obstante, desde el Equipo entendemos que, con el fin de apreciar la plena variedad de consecuencias que tienen los procesos judiciales estructurales, como el caso Riachuelo, es necesario ampliar los enfoques teóricos y metodológicos convencionales (Rodríguez Garavito 2013, 901): abordar los resultados materiales, pero también los simbólicos; los directos, pero también los indirectos; y, principalmente, analizar no solo los efectos de las decisiones judiciales sino también los efectos en las decisiones judiciales a partir de la intervención de las comunidades afectadas.

Entendemos que los hitos judiciales en causas colectivas como la Causa “Mendoza” son propicios para el despliegue de estrategias jurídico-comunitarias de defensa y lucha por mejorar la calidad de vida de las personas. A través del presente artículo, entonces, apuntamos a visibilizar las virtudes y potencialidades de procesos como este -objeto de nuestro trabajo diario-, a fin de alentar este tipo de prácticas de

acceso a la justicia en diversos temas ligados a Derechos Sociales, Económicos y Ambientales (DESCA) desde la defensa pública.

Los tres ejes que desarrollaremos a lo largo de este artículo son parte de un mismo gesto ideológico: el de la convicción de que en el centro de este proceso judicial están las personas de carne y hueso que padecen la situación de pobreza, la degradación ambiental y el abandono institucional.

II. Ejes y ámbitos de intervención del Equipo Riachuelo

El Equipo Riachuelo está integrado por profesionales de diversas disciplinas. Sus acciones están dirigidas a garantizar el acceso a la justicia de los barrios de los municipios del conurbano bonaerense que se encuentran involucrados en el Convenio Marco 2010 en procesos de relocalización y/o reurbanización (Lanús, Avellaneda, Almirante Brown, La Matanza, Esteban Echeverría, Lomas de Zamora, Merlo). Su objetivo específico es velar por el cumplimiento al derecho a la información, a la participación, al medioambiente sano y a la vivienda adecuada.

El abordaje que realiza el Equipo se encuentra focalizado en la Provincia de Buenos Aires, decisión tomada a partir de un convenio estratégico suscripto entre el MPD y el Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Res. DGN 1765/14). El documento se hizo efectivo en virtud de la coincidencia de los objetivos institucionales y la conveniencia de una intervención que aúne los esfuerzos de ambas instituciones y posibilite el acceso a la justicia de los sectores en situación de vulnerabilidad. El convenio se convirtió en un modelo de buenas prácticas de articulación e intervención mancomunada entre dos organismos de defensa pública. Las tareas de abordaje territorial en los barrios de la CABA

afectados a la Causa Riachuelo son realizadas por el MPD CABA, así como toda intervención suplementaria o derivada del abordaje territorial. Esto posibilitó que el Equipo Riachuelo pudiera focalizar su intervención en los territorios de la Provincia de Buenos Aires (los que no contaban con otra asistencia de defensa pública), en los cuales las extensas distancias territoriales generan mayores obstáculos para el acceso a la justicia. Además, a partir de este acuerdo colaborativo hemos podido articular eficazmente el trabajo de ambos organismos, logrando de esta manera maximizar y potenciar los recursos de la defensa pública. Cabe aclarar que, si bien las intervenciones territoriales son realizadas por el MPD CABA, el MPD Nación sigue interviniendo en CABA a través de las Defensorías Públicas Oficiales actuantes ante los Juzgados de ejecución delegados por la CSJN para el seguimiento del cumplimiento de la sentencia. En especial, lo hace a través de la Defensoría Pública Oficial N° 2 ante los Juzgados Federales en lo Criminal y Correccional de Morón, con quienes de manera articulada se vehiculizan extra o judicialmente los reclamos territoriales producto del trabajo del MPD CABA. A su vez, el Equipo Riachuelo de la DGN también trabaja de manera articulada con dicha Defensoría para la canalización de las demandas surgidas en el territorio.

Además de la presencia en los barrios, el Equipo realiza otro conjunto de acciones: canalización de demandas colectivas y gestión ante organismos de gobierno o prestadoras de servicios públicos; patrocinio jurídico colectivo de barrios del CM 2010 por demandas específicas; contestación de vistas y traslados en temas generales de la causa “Mendoza”; y promoción de firma de convenios de colaboración técnica, entre otras.

En cuanto al patrocinio, simplemente cabe precisar que se efectúa -por pedido de las familias interesadas de los respectivos barrios-

en aquellos casos en los que la extensión del reclamo requiere de un trabajo territorial y una asistencia integral y colectiva.

Respecto a la canalización de demandas individuales y colectivas de la población afectada por los procesos de relocalización y/o reurbanización ordenados en el marco de la causa cabe decir que se relevan territorialmente y se realizan gestiones extrajudiciales y/o judiciales. En lo que refiere a las judiciales, son realizadas principalmente en legajos que tramitan ante el Juzgado Federal N°2 de Morón (en adelante "JFM"), que lleva adelante la ejecución de la sentencia en lo que refiere a la urbanización de villas y asentamientos. Esos legajos fueron creados específicamente por el Tribunal para el seguimiento de las acciones de relocalización y/o reurbanización y se subdividen en territorios (por municipio) con el fin de ordenar la tramitación.

Uno de los roles más *sui generis* que cumple el Equipo es el relacionado a las vistas y traslados procesales. Más allá de las intervenciones judiciales concretas por cada uno de los barrios en los que interviene, en el último tiempo -y en razón del rol preponderante que el MPD ha adquirido en el desarrollo de la causa (lo que se reforzó con la ausencia del Defensor del Pueblo de la Nación)- el JFM ha ido corriendo traslados o vistas al MPD en pos de garantizar la bilateralidad del proceso. Lo ha hecho respecto de temas generales en relación con: monitoreo y estado de las obras de vivienda, homologación judicial de protocolos, políticas de salud llevadas a cabo por la ACUMAR (Plan Sanitario de Emergencia), sistema de indicadores realizados por la ACUMAR para la medición del cumplimiento de la sentencia, entre otros.

Por último, en relación a la firma de convenios y colaboraciones técnicas, cabe señalar que a lo largo de estos años, y con el objetivo de poder contar con recursos técnicos que colaboren con la defensa de derechos

que desarrolla el MPD, desde el Equipo se ha promovido y logrado la firma de convenios con instituciones y universidades. Así, estos establecimientos han prestado su asistencia técnica en temas tales como el análisis de las condiciones de vida sociales y materiales de los barrios; relevamientos poblacionales, actualizaciones censales y estudios técnicos sobre calidad de viviendas entregadas. A su vez, se generaron colaboraciones sin necesidad de suscripción de convenios para la elaboración de informes técnicos ambientales o toxicológicos sobre los riesgos para la salud que tienen ciertas actividades (como, por ejemplo, los predios ocupados por autos abandonados).

Teniendo en cuenta las grandes distancias físicas, simbólicas y de recursos técnicos entre las instituciones y los territorios, la misión que se le presenta entonces al Equipo es la de acortar las brechas existentes para el acceso a la justicia de la población en situación de vulnerabilidad. Es en el marco de este desafío que entendemos fundamental el desarrollo de miradas que se construyan desde las problemáticas concretas de las comunidades afectadas, tanto para pensar la dimensión ambiental de la causa como para construir una forma de intervención desde el ámbito jurídico, así como también para evaluar los efectos de este proceso judicial.

III. Perspectivas de las problemáticas ambientales

Las problemáticas ambientales suelen ser presentadas a la opinión pública como problemas globales. Sus principales fuentes son informes mundiales y regionales de gran escala, a partir de los cuales es realizado un diagnóstico sobre la contaminación o el efecto negativo de una determinada actividad humana y se propone una regulación restrictiva, mediante la firma de convenios, protocolos, cartas de intenciones regionales o globa-

les. Estos diagnósticos han probado ser muy efectivos y, en ocasiones, como los informes del IPCC de la ONU⁷, respetados por toda la comunidad científica. A la vez, los acuerdos y protocolos que de ellos surgen -si bien no lograron cumplir sus objetivos explícitos- han tenido impacto en concientizar no sólo a la población en general sino a aquellos en posición de tomar decisiones colectivas. A partir de ello, además de proponer modificaciones de hábitos en las conductas individuales, consiguieron que se ponga en foco la necesidad de fiscalizar y regular algunas actividades corporativas (o estatales) que causaban problemas ambientales globales.

Sin embargo, muy frecuentemente vemos que ciertos discursos ambientalistas globalistas borran las desigualdades históricas de las responsabilidades de estos problemas comunes. Incluso algunos discursos construyen una entidad global antropomorfizada que representa al sistema ecológico global, desplazando al sujeto social (ser humano) a un lugar puramente problemático o negativo respecto del sistema ecológico. Aquí incluimos desde las miradas más científico-sistémicas de la ecología puramente “naturalista” como algunas más místicas, que tienen en común que no incluyen en su problematización la cuestión de la diferencia estructural, tanto de los sujetos históricos que han provocado esos daños como de la intensidad de las afectaciones por los daños al ambiente, y de los que cuentan con menos herramientas para hacerles frente. Otros discursos globalistas dividen las cuotas de responsabilidad por Estados, encubriendo también a los sujetos activos verdaderamente causantes de esos problemas (por lo general, las grandes

corporaciones), que quedan ocultos bajo la consigna de que “la contaminación es un problema de todos”⁸. A veces, incluso, este tipo de relato utiliza ejemplos exóticos o impactantes para extrapolar un discurso apocalíptico hacia todo el planeta⁹, imponiendo el problema “de todos” y la carga de su resolución a todos “por igual”, incluyendo a aquellos grupos humanos cuya situación social es tan aguda que no podrían (ni deberían) soportar la carga de ser agentes de solución de ese problema, a cuya

8 La legislación internacional de derechos humanos en general (y la ambiental no escapa a esta lógica) pone énfasis en los déficits, malas prácticas y obligaciones de los Estados, pero no sobre estos otros agentes más poderosos. Así, se carga cada vez más a los Estados con una imagen negativa de ineficiencia, generando un efecto de encubrimiento sobre la actividad de las grandes corporaciones que son el actor más determinante en construir el orden social desigual, que permite las violencias estructurales, incluidas el sufrimiento socioambiental y la inequitativa distribución de costos y sufrimiento por los daños al ambiente. Aun cuando se menciona la responsabilidad empresarial en materia ambiental, el deber de controlarla recae sobre los Estados, que muchas veces carecen de la fortaleza política para enfrentar a las grandes empresas o están gobernados por ellas en las sombras. Esto no significa liberar a los estados de sus deberes de garante de la regulación de las actividades contaminantes o que dañan al medioambiente. Significa que debemos ser muy cuidadosos en no generar las condiciones para que, pensando que ayudamos a evitar esos daños estemos, por el contrario, echando luz sobre una parte y oscureciendo otra donde la mayoría de esos daños se producen.

9 Shellenberger (2020, 421 y ss.) sintetiza la crítica de esta manera: “Creo que si los científicos ambientales, los periodistas y los activistas [del primer mundo] dedicaran más tiempo a hablar con la gente acerca de sus luchas diarias en lugares como Indonesia y el Congo, sería menos probable que vieran el fin del mundo y un motivo de pánico en cada nuevo problema ambiental (...). La imagen promovida por los ambientalistas apocalípticos es inexacta y deshumanizante. (...) Es hipócrita y poco ético exigir que las naciones pobres sigan un camino hacia la prosperidad más caro y, por tanto, más lento que el que siguió Occidente. Al ser las últimas naciones en desarrollarse, les será más difícil aún industrializarse”.

7 El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) fue creado en 1988 para facilitar evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta.

generación tampoco han contribuido de forma relevante. Nuestra postura en esta discusión es que las obligaciones y los costos de la tarea ambiental, para ser justos, deben ser distribuidos según las responsabilidades históricas, capacidades y realidades específicas de cada organización o grupo humano.

En la primera sentencia de la CSJN del año 2006 se vislumbraban elementos de este paradigma globalista, en la medida en que el planteo de la problemática ambiental se abordaba escindido de la cuestión social. Los puntos principales de la sentencia hacían referencia a la prevención, recomposición y resarcimiento ambiental sin hacer mención alguna a los derechos de las comunidades afectadas por la degradación ambiental¹⁰.

En esta sentencia también encontramos la idea universalista de la responsabilidad de un “todos” homogéneo en el cuidado del ambiente, que infiere que todos somos responsables de la degradación ambiental y, por lo tanto, de su cuidado y recomposición, sin realizar diferenciaciones sociales ni sectoriales. Decía la Corte: “(...) La tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes de cada uno de los ciudadanos (...) La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual (...)”¹¹.

El borramiento de la dimensión social en términos de desigualdad y vulnerabilidad

puede verse también reflejado en el primer plan de acción que esboza la CSJN en este fallo, cuyos puntos hacen hincapié en el daño ambiental más propiamente ecológico, pero no así en el impacto social que dicha degradación tiene en la población que habita en la Cuenca. La referencia social más explícita que realiza la Corte tiene que ver con la dimensión educativa e informativa, en línea con la idea de la concientización social para la prevención, y no de la afectación de derechos.

La segunda sentencia de la CSJN, de 2008, hace un corrimiento en ese sentido al incorporar, en sus objetivos, la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca. El programa a implementar para el abordaje del problema ambiental menciona por primera vez a los asentamientos, pero las referencias a la población afectada no son en tono protector sino más bien acusatorio. El término “urbanización de villas y asentamientos” aparece como parte de las acciones del punto “Contaminación de origen industrial”, donde se detallan las tareas exigidas a las empresas contaminantes: pero ¿cuál es la relación entre ambos ejes? ¿Se infiere que los asentamientos son factores de “contaminación” o que están expuestos a ellos? De un modo similar, en el punto “Saneamiento de basurales” se exigen medidas para “erradicar las habitaciones sobre los basurales y posteriormente impedir la instalación de nuevas habitaciones sobre los mismos”¹². La referencia casi indistinta a “basural” y a los que “habitan sobre el basural”, haciendo énfasis en la necesidad de “erradicar” ambos factores, claramente no es una mención a estas comunidades en términos de derechos.

En este marco, entendemos que resulta fundamental que el proceso de esta causa judicial incorpore el problema no del “medioambiente” en general sino de la *justicia ambiental*¹³

10 “Que en virtud de lo expresado, la presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que según se alega en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. En segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento.” (CSJN, M 1569 XL, sentencia del 20/6/2006, pág. 16. Énfasis nuestro).

11 Ibid.

12 Ibid. pág. 18.

13 “La noción de “justicia ambiental” expresa un movi-

(y, por tanto, de la *injusticia socioambiental*), que da cuenta de que los daños o costos por los problemas ambientales no están equitativamente distribuidos, sino que aquellos más vulnerados y con menos recursos sufren una afectación mucho más intensa que aquellos con mayores recursos (Merlinsky 2013). Las distintas vulnerabilidades sociales operan potenciando las consecuencias de las afectaciones al ambiente; como consecuencia, se agudiza la vulnerabilidad socio-ambiental. Esta superposición de vulneraciones, claro está, no es casual ni coyuntural, sino consecuencia de procesos sociales e históricos.

En este punto retomamos los largos procesos de reflexión acumulados en la Ecología Política Latinoamericana (EPL)¹⁴, respecto de cómo la injusticia ambiental es fruto e instrumento de un largo proceso de dominación y desposesión por parte del capitalismo. Su expresión más clara se encuentra en el extractivismo de materias primas para exportación, que alteran las formas de vida de las poblaciones locales y las somete no sólo a la pobreza sino a un brusco cambio cultural que irrumpe violentamente en sus formas de existencia. La EPL rescata los saberes locales y los movimientos de resistencia organizados. Dice Enrique Leff (2017, 135):

Frente a las motivaciones de los actores de la ecología política del Norte, la ecología política del Sur se dirige hacia los procesos que

miento de resignificación del tema ambiental. Resulta de una apropiación singular de la temática del medio ambiente por dinámicas sociopolíticas tradicionalmente involucradas en la construcción de la justicia social en sentido amplio” (Acseledad 2017, 242 y ss.)

14 Esta corriente teórico política retoma la perspectiva de la Ecología Política, para repensarla desde un lugar propiamente latinoamericano, crítico del colonialismo y el capitalismo, principalmente en su vertiente extractivista-neoliberal. Sus principales ideas han quedado plasmadas en la obra colectiva coordinada por Alimonda, Toro y Martín (2017).

afectan las condiciones socio-ambientales y los movimientos que resisten, defienden y reconstruyen sus medios de subsistencia y sus mundos de vida

Sin embargo, las reflexiones de la EPL tienen como eje central la vida rural, campesina e indígena, mientras que las problemáticas que nos plantea la “cuenca social” (Perales Miranda 2016) del Riachuelo son predominantemente (aunque no de manera exclusiva) urbanas. Esta zona se despliega en zonas urbanas y semi-urbanas del “Gran Buenos Aires” marcadas por una gran desigualdad de clases sociales, inequidad en el acceso a servicios públicos y en calidad de vida, entre otros factores. Para analizarla, podemos retomar aportes de otra corriente crítica, con similar tradición anticolonialista y emancipatoria y de rescate de la resistencia de los saberes locales, pero que piensa los problemas ya no desde lo rural sino principalmente desde la dimensión de lo ciudadano. La corriente del pensamiento del “Derecho a la Ciudad” -de ella se trata- nos propone una épica política en la que la ciudad es el escenario, la herramienta y el objetivo de tanto la apropiación por desposesión del capitalismo como de las luchas locales de resistencia por el territorio y los recursos. Resultaría interesante un diálogo académico entre ambas corrientes críticas, que comparten fundamentos y posturas políticas muy similares.¹⁵

A la hora de pensar los alcances de la herramienta jurídica para el abordaje de estas problemáticas, también resulta útil retomar la perspectiva del “ecodesarrollismo”¹⁶. En

15 La conexión entre una perspectiva y otra, o el desplazamiento del foco, se encuentra justificado en autores tan reconocidos como Henri Lefebvre. Para el filósofo francés, la necesidad del cambio de foco obedece a un cambio histórico, el paso de la sociedad campesina a la sociedad industrial, y de esta a la sociedad urbana (Lefebvre 1978, 11-12).

16 Tomamos el nombre del texto “Hacia un ecodesarrollo”

primer lugar, para evitar la banalización de la perspectiva crítica¹⁷ y, luego, para pensar su potencial aporte práctico a nuestro objetivo de trabajo. El “ecodesarrollismo” supone alinear los intereses del desarrollo social, el desarrollo macroeconómico y el desarrollo medioambiental y muchas de las soluciones socioambientales que las poblaciones de la causa reclaman se relacionan, justamente, de manera directa con un Estado activo y con el desarrollo de inversiones de infraestructura.

Los estudios, disputas políticas globales y soluciones macro internacionales, son muy relevantes: dan cuenta de fenómenos extendidos que, en muchos casos -por su escala o complejidad- son muy difíciles de percibir desde las problemáticas locales. Pero, al mismo tiempo, la abstracción de la discusión ambiental a escala global, sin complementarse con la información y la vivencia local, corre el riesgo de perder de vista la dimensión

social y humana. Así, se desvía hacia la exigencia (muchas veces utópica) de una política abstracta (y cada vez más retórica) donde el medioambiente o el equilibrio ecológico desplazan a las poblaciones de su rol de actores y sujetos de protección y los ubican en un rol de “factor problemático”.

En definitiva, frente a la perspectiva globalista y homogeneizante de lo ambiental proponemos reconstruir el problema del daño a partir de las vivencias y voces específicas de los grupos vulnerados en concreto. En esta perspectiva, todo problema ambiental es un problema socio-ambiental; es decir, una dimensión de un problema social y de una relación política¹⁸. Podríamos decir que a la construcción de problemas ambientales de “arriba hacia abajo” le proponemos su complementación con la construcción de problemáticas vitales complejas que impactan de forma diferenciada en este grupo de personas; es decir, una construcción del problema “de abajo hacia arriba”: partir de lo más concreto, localizado, corporalizado, en el sentido de las trayectorias de vida que quedan marcadas y son experimentadas en lo inmediato por los sujetos, y a partir de allí construir el problema colectivo.

llismo latinoamericano” de Möhle y Scheingart (2012). También podríamos incluir en esta corriente (aunque no se autodenominen así) a Burgos y Sabatella (2023), autores de “Desarrollo y Ambiente”, que se enrolan en el “estructuralismo” de la CEPAL (Centro de Estudios para América Latina). Aunque ellos coloquen a Möhle y Scheingart en el “ecologismo verde”, por su vocabulario de la “sostenibilidad”, lo cierto es que sus análisis y sus propuestas políticas resultan muy cercanas, y el nombre “ecodesarrollismo” resulta más preciso que “estructuralismo” (que en ciencias sociales tiene una larga trayectoria ajena al debate de esta obra).

17 “El uso del derecho a la ciudad en distintas esferas (desde movimientos sociales hasta organismos internacionales, pasando por instancias normativas y jurídicas) ha generado una banalización del concepto y de su capacidad reivindicativa. Se puede señalar que al eliminar los actores en conflicto que disputan y producen ciudad, el derecho a la ciudad se convierte en un discurso que no tiene un actor claro que lo asuma, ni un marco explicativo sobre su importancia para reorganizar el actual modelo de producción urbana. Además, al trasladarse la discusión al campo jurídico y/o normativo, se pierde de vista un debate urgente sobre la justicia espacial” (Carrión y Dammet-Guardia 2017, 18)

18 Podría cuestionarse que “socio-ambiental” es una redundancia. Sin embargo, la distinción nos parece útil por dos razones. El vocabulario del “medio ambiente” reemplazado por lo “ambiental” hace referencia principalmente a la naturaleza como todo aquello que no es estrictamente humano o creado por el ser humano, o a la relación de los seres humanos con la naturaleza, tanto en el sentido de agentes que la intervienen como en el sentido de que son afectados por ella. Al utilizar el vocabulario de lo socio-ambiental, lo que estamos poniendo en foco es la relación de las personas con su entorno social. Si bien la naturaleza (el equilibrio ecológico, los condicionamientos geográficos, el clima) forma parte de esta relación, lo que se pone en foco es la re-vinculación de los derechos ambientales con los derechos sociales o, mejor aún, la comprensión de que la cuestión ambiental forma parte de la discusión por los derechos sociales.

Las instituciones de defensa de derechos debemos comprender cómo construyen los afectados su problema, cuáles son sus objetivos y sus estrategias, sin imponer una mirada ajena, aportando nuestro saber técnico específico para construir articulada y conjuntamente una estrategia de defensa de derechos. Para eso debemos comenzar por no preestablecer lo jurídico ni el espacio judicial como el lenguaje ni como el espacio dominante, preferente o privilegiado para la disputa política o para la solución de esos conflictos. Además de reconocer una tendencia del dispositivo jurídico a desplazar y subsumir el conflicto político y social en su lenguaje y en sus espacios, también existe una tendencia a someterlos aportes de otras disciplinas técnicas. Pero, justamente, los saberes de quienes pueden medir, reflexionar y generar información sobre los daños en concreto de un conflicto socio-ambiental o sobre la estrategia de organización y comunicación política de las comunidades (cientistas sociales, urbanistas, sanitaristas, biólogos, etc.) son muy necesarios para no reducir las soluciones a la mera imaginación jurídico-judicial. Deben ser, también, conocimientos puestos a disposición de los afectados, que entren en diálogo con ellos. Así, los saberes técnicos, los saberes comunitarios locales y las experiencias acumuladas pueden conformar la “ecología de saberes” que propone De Souza Santos¹⁹.

En este sentido, desde el Equipo Riachuelo hemos construido a lo largo de estos años una forma de intervención que denominamos *trabajo jurídico comunitario* que se centra justa-

mente en la interconexión de saberes comunitarios y profesionales transdisciplinarios, concepto que desarrollaremos en el apartado siguiente.

IV. Trabajo jurídico comunitario. Una intervención para el acceso a la justicia

Desde el Equipo Riachuelo de la DGN consideramos que lo social, lo político y lo judicial no son categorías perfectamente diferenciadas y que sus significados se superponen. Toda acción judicial colectiva es, por cierto, una acción política. Una sentencia, que también es una decisión política, tiene efectos en lo social. Estas “dimensiones” (jurídica, política, social), entonces, las entendemos como planos de análisis del mismo fenómeno o de un grupo de fenómenos. Lo que nos interesa hacer con esta operación es “desjuridizar” la definición de los conflictos y comprender que se desarrollan en muchas dimensiones complejas. Dicho de otra forma, intentamos impedir la naturalización de lo jurídico como definición del primer espacio donde se resuelve lo conflictivo, para comprender que es sólo uno de los espacios o lenguajes en que se expresa un conflicto. Por supuesto, como actores de instituciones de defensa de derechos, nuestro aporte se da en este plano, porque es allí donde radica nuestra *expertise*, pero hay que evitar que la voz del operador jurídico acalle la voz de los afectados y que termine por imponerse a otras vías de expresión o definición. Además, esta tendencia a pensar lo jurídico como el espacio por excelencia donde se define y resuelve la conflictividad, clausura la posibilidad de reconocer, en todos aquellos espacios que exceden al operador judicial, una amplia gama de efectos, conflictos, estrategias y cambios que no son identificados por el idioma jurídico ni determinados por la mera acción judicial, aunque pueden estar influenciados por y tener impacto en ella.

Para lograr esos objetivos abordamos los

19 “Es una ecología porque está basado en el reconocimiento de la pluralidad de conocimientos heterogéneos (uno de ellos es la ciencia moderna) y en las interconexiones continuas y dinámicas entre ellos sin comprometer su autonomía. La ecología de saberes se fundamenta en la idea de que el conocimiento es interconocimiento. (...) En la ecología de los saberes, los conocimientos interactúan, se entrecruzan” (Santos 2010, 49-52).

territorios en clave de lo que llamamos *trabajo jurídico comunitario*. El concepto puede ser definido como un proceso de construcción conjunta, entre operadores jurídicos y comunidad, de una estrategia jurídica que se integra y combina con otras acciones comunitarias para lograr el cumplimiento de los derechos vulnerados. Por un lado, entendemos al campo jurídico como un ámbito que no se reduce a la norma, al sistema judicial o a la justicia, sino que los abarca. Por otro lado, lo entendemos como una de las varias dimensiones posibles de gestionar o resolver un conflicto.

Con el fin de efectivizar el acceso a la justicia, los objetivos más concretos del Equipo tienen que ver con: lograr un fehaciente conocimiento de la problemática específica de cada comunidad (abordaje socioambiental situado); representar judicialmente su voluntad y llevar adelante peticiones y reclamos (tanto colectivos como individuales); brindar asistencia jurídica y patrocinio colectivo a familias y barrios ante los juzgados a cargo de la ejecución de la sentencia; y canalizar las demandas a través de gestiones administrativas y/o judiciales y promover la proximidad de las/os vecinas/os a los organismos judiciales y ejecutivos con responsabilidades en la Causa. Estas labores incluyen aquellas formas tradicionales de asistencia jurídica (realización de oficios, escritos y recursos judiciales, asistencia a audiencias, reuniones con funcionarios/as, entrevistas con familias afectadas, gestiones administrativas, realización de informes de diversas disciplinas), pero siempre vinculadas a la presencia territorial y al conocimiento de primera mano con los representados, su entorno y sus problemáticas de exclusión de derechos. Esta parte del trabajo incluye recorridos en territorio, relevamientos, organización de las diversas demandas comunitarias, reuniones con vecinas/os y referentes barriales, participación en asambleas

barriales y reuniones de redes institucionales, participación en mesas de trabajo interinstitucionales y elaboración de materiales de acceso a información, entre otras.

Para que ese conjunto de tareas redunde efectivamente en un proceso de construcción conjunta de una estrategia jurídica es necesario un determinado posicionamiento de los operadores jurídicos, quienes necesitan, muchas veces, la deconstrucción de cierto bagaje conceptual y de prácticas y comportamientos asimilados que hacen a los usos hegemónicos del derecho.

Respecto del concepto de comunidad que utilizamos para definir el *trabajo jurídico comunitario* nos parece atinado retomar la discusión que propone Cristina Cravino (2004) acerca de las formas en que las distintas agencias estatales “esencializan” a los habitantes de los barrios como grupos homogéneos, armónicos y solidarios, calificando a los barrios positivamente si tienen niveles de organización comunitaria, y negativamente si no la tienen. En este sentido, desde el Equipo Riachuelo identificamos ciertas características comunes que comparten los habitantes de los barrios que a nuestro entender configuran comunidades, tales como la adscripción territorial, la autoadscripción sociocultural, problemáticas en común, reclamos por condiciones dignas de vida, instancias de organización barriales, entre otras. Sin embargo, tomamos distancia de las concepciones esencializadoras y destacamos que existen en estos territorios necesidades diversas, contradicción de intereses, conflictividades internas y disputas de representación, que ponen en evidencia que “comunidad” no implica “homogeneidad”.²⁰

²⁰ Véase el apartado *Gestión de las diferencias* en “Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en casos socio-ambientales”, así como *¿Qué entendemos por especificidad del territorio?* en “La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública en esta misma Revista.

Además, y principalmente, tenemos en cuenta que la realidad de estos grupos no se configura al margen de los procesos estructurales o globales, sino que son una expresión de los procesos sociales, políticos, económicos y culturales, históricamente determinados.

En este sentido, y para favorecer una comprensión más integral de la conflictividad que supone la Cuenca (sus pobladores, las industrias, los agentes contaminantes, la integración urbana y el efecto de la intervención judicial, entre otros factores), el Equipo Riachuelo de la DGN está integrado por profesionales de diferentes disciplinas: abogacía, comunicación social, arquitectura, sociología, antropología y trabajo social, quienes desarrollan una perspectiva “transdisciplinaria” que permite comprender el problema de manera integral y construirlo en sus distintas dimensiones. La realidad social está conformada por una interacción dinámica entre múltiples componentes, por lo que el conjunto de las herramientas institucionales y disciplinarias que pretenden abordarla debe, a su vez, constituirse en algo más que la suma de sus partes.²¹

Siguiendo el camino de la transdisciplina para el análisis de fenómenos complejos, se

21 La transdisciplinariedad se diferencia de la interdisciplinariedad en tanto “la interdisciplinariedad no logra responder a la realidad integradora, que sólo puede observarse y descubrirse bajo nuevas formas de percepciones y valoraciones” (Pérez Matos y Setien Quesada, 2008). La transdisciplinariedad supone ciertas relaciones, acciones recíprocas, interpretaciones mutuas y transferencia de métodos entre diversas ramas del saber. Es “un proceso según el cual los límites de las disciplinas individuales se trascienden para tratar problemas desde perspectivas múltiples con vista a generar conocimiento emergente”. Implica “la transformación e integración del conocimiento desde todas las perspectivas interesadas para definir y tratar problemas complejos”. Finalmente, es “un enfoque; un proceso para incrementar el conocimiento mediante la integración y transformación de perspectivas gnoseológicas distintas” (Pérez Matos y Setien Quesada, 2018; con citas de Smirnov; Nicolescu; y Taborda, et al.).

produce la apertura analítica que “descentra el derecho”, lo que nos permite proponer salir de la mirada que evalúa el impacto del proceso judicial exclusivamente desde la medición de indicadores de cumplimiento de la sentencia en favor de una perspectiva más amplia.

V. Ampliación del análisis del impacto de los procesos judiciales

Rodríguez Garavito (2013, 898) define “causas estructurales” como aquellos procesos judiciales caracterizados por

a) afectar a un gran número de personas que denuncian la violación de sus derechos, por sí mismas o mediante organizaciones que presentan demandas judiciales en su nombre
b) involucrar a varios organismos y departamentos del Estado, que se consideran responsables de las persistentes fallas de política pública que contribuyen a la violación de esos derechos, y c) llevar aparejadas medidas estructurales, como por ejemplo, ordenes de cumplimiento inmediato en las que se instruye a diversos organismos administrativos para que tomen acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada y no solo a los denunciantes específicos del caso.

El mismo autor ofrece una clasificación que nos resulta sumamente valiosa para poder medir todos los efectos de la intervención judicial más allá de aquellos captados por la grilla de la discursividad jurídico-judicial²².

22 Rodríguez Garavito contrapone la mirada de los realistas (pragmatistas), quienes enfocan su atención en los efectos directos y visibles de las decisiones judiciales, a la de los constructivistas: las decisiones judiciales y el derecho producen transformaciones sociales no solo cuando provocan cambios en la conducta de los grupos y los individuos afectados directamente por el caso, sino también cuando producen transformaciones indirectas en las relaciones sociales, o cuando modifican las percepciones de los actores sociales y legitiman la visión del mundo que tienen los afectados del proceso.

Rodríguez Garavito establece que los efectos de una sentencia pueden ser directos (los previstos en la sentencia y medibles respecto de ella) o indirectos (todos los que surgen como consecuencia de las distintas intervenciones ligadas a la sentencia pero que no están previstos u ordenados en ella). A su vez, pueden ser materiales y simbólicos: los primeros hacen referencia a cambios observables en las prácticas institucionales o la condición concreta en la que se encuentran los afectados o protegidos por la sentencia; los simbólicos hacen a la discursividad, al encuadre, valoración y categorización jurídica o institucional de los derechos, las personas, los roles institucionales, entre otros elementos. Finalmente, el autor distingue el carácter dialógico o monológico de las sentencias. Plantea que una sentencia es dialógica en mayor o menor grado según las resoluciones dictadas en tres dimensiones: el contenido sustantivo, las medidas judiciales y los mecanismos de seguimiento. Una sentencia fuertemente dialógica es aquella cuyo contenido involucra un reconocimiento claro de la exigibilidad del derecho en cuestión (derechos fuertes), la toma de medidas judiciales que dejan las decisiones de política pública en los organismos ejecutivos (medidas débiles) y la disposición de un esquema de supervisión activa de la ejecución de las órdenes mediante mecanismos participativos (seguimiento fuerte). Con frecuencia, los tribunales dialógicos aprueban nuevas decisiones a la luz del progreso (y de sus retrasos) y estimulan el debate entre los interesados mediante audiencias públicas deliberativas. Este diálogo implica la participación de un rango más amplio de interesados en el proceso de seguimiento.

Combinando esta clasificación con el ejercicio de la descentralización de lo jurídico podemos observar no sólo los cambios que se producen por la sentencia. En casos como la Causa Riachuelo, estructurales y complejos,

la sentencia no suele ser el punto final del litigio judicial sino un punto de inflexión, con efectos múltiples en el proceso judicial, que da inicio a una nueva etapa, que es a veces mucho más compleja que la tramitación de la demanda en sí misma (punto de inflexión en un proceso judicial que también puede marcar un punto de inflexión en la historia política del conflicto). La prolongación de la etapa de ejecución de la orden judicial en casos estructurales no es necesariamente un *defecto* de la ejecución, sino a veces una consecuencia esperable de la tramitación de los conflictos en este tipo de causas, complejas y políticamente ambiciosas.

En esta línea, enfocaremos nuestro análisis no únicamente en los *efectos de la sentencia*, sino también en los efectos del proceso, entendiendo “efectos” en sentido amplio, y “proceso” como un camino que se desarrolla *antes* de la sentencia, *en* ella, y *posteriormente* a ella.

Por otro lado, observamos que los actores políticamente relevantes en el curso del proceso no son únicamente los actores judiciales. Existe una complejidad de protagonistas institucionales y no institucionales que permanentemente disputan, dialogan y se afectan entre sí. Los efectos pueden ir desde lo judicial hacia el resto de la vida social y política y, a la inversa, los acontecimientos del devenir de lo social (la aparición y contestación de los afectados y comunidades en la escena judicial; la organización de un barrio y el encuentro de consensos, etc.) y lo político (la organización de los reclamos, los métodos de lucha, etc.), la realidad institucional del aparato judicial en sus distintos momentos históricos, condicionan o afectan a los actores judiciales y sus decisiones. Así, puede darse un juego de permanente diálogo, tensión, condicionamiento mutuo y adaptación o reacción, que va acumulando una historia en la que se van cristalizando o modificando significados, imposiciones, roles sociales e institucionales.

VI. El destino de la población afectada: erradicación - relocalización - urbanización

Cuando hacemos foco en la variable temporal de la Causa Riachuelo, encontramos una *historia* que podemos caracterizar en etapas marcadas por hitos. Esto nos permite realizar una periodización específica.

El primer tramo podríamos ubicarlo en la interposición de la demanda (2004), la primera sentencia (2006) y hasta el año 2007. Esta fue una etapa de apertura, que abarca desde una demanda en favor de un pequeño grupo de afectados (17 personas) hasta el reconocimiento de los derechos colectivos por la CSJN, su competencia originaria, la apertura de la demanda a otros organismos interesados y la proyección de los daños que alegaban los demandantes a toda la Cuenca. Se trata de un período de ampliación muy grande de la discusión, que incluyen fuertes mensajes judiciales en relación al medioambiente sano. Por otro lado, es una etapa esencialmente jurídica, donde se pensó la orden judicial desde la idealización de sus posibilidades sin tomar en cuenta la complejidad del entretejido político institucional que se estaba poniendo en marcha ni de las particularidades de los barrios sobre los cuales esa imaginación judicial se depositaba.

Un segundo momento “ordenatorio” de la causa se inicia con la sentencia del 8 de julio de 2008. Durante este período se hace una elaborada construcción del derecho ambiental, de las acciones colectivas, se define el “frente activo” (esto es, se aceptan a algunos demandantes y, al mismo tiempo, se clausura la llegada de otros), se distribuyen las responsabilidades, se establece qué reclamos se tratarán en la causa y cuáles no, se fijan líneas sobre el proceso de ejecución, se delega la ejecución en un juez de primera instancia y la propia CSJN se coloca como instancia de revisión.

Finalmente, se llega a una tercera etapa, iniciada el 19 de diciembre de 2012. Aquí la CSJN deslegitima varias de las interpretaciones del primer juez de ejecución, reconoce indirectamente algunas falencias u omisiones respecto de lo previsto en la primera sentencia y cambia su perspectiva de reconocimiento de derechos de las poblaciones afectadas en la sentencia, más allá de la cuestión ambiental.

A continuación, tomando como unidad de análisis no a la sentencia sino al proceso judicial, y circunscribiéndonos al tema de relocalizaciones y reurbanizaciones por motivo de riesgo ambiental, hemos identificado algunos temas prioritarios (transformaciones materiales y simbólicas, directas e indirectas, que se han ido dando a lo largo del tiempo) que a continuación analizaremos.

La importancia de las comunidades afectadas por el riesgo ambiental, sus prioridades y demandas, así como las políticas dirigidas a ese sector, fueron transformándose a lo largo del tiempo, tanto en el plano simbólico (de qué modo son concebidas y tratadas estas personas en el proceso) como en el plano material (qué medidas concretas se establecen para el cumplimiento de sus derechos). Estas transformaciones se han ido dando a partir de la participación concreta de los actores sociales en la presentación de reclamos formales en el expediente judicial realizados por las defensorías, como de otro tipo de acciones de las comunidades organizadas

Inicialmente, la perspectiva en relación a la población afectada estuvo puesta en su *erradicación* de los márgenes del río, concibiendo a las personas como factor de contaminación y/o como obstáculos a la liberación del camino de sirga. Como destacamos más arriba, la sentencia de la CSJN de 2006 no menciona a las comunidades afectadas, y la de 2008 lo hace en función de la necesidad de su erradicación. En la misma línea, diver-

sas resoluciones del primer juez delegado a cargo de la ejecución enuncian la necesidad de erradicar los asentamientos ubicados a la vera del río en favor del objetivo ambiental del proceso de ejecución, “evitar la contaminación a las aguas del Riachuelo” y no dificultar “la limpieza de márgenes, el trazado del camino de sirga, ni cualquier otra obra que sea menester realizar”²³. El magistrado se refería a la población afectada sólo para indicar la necesidad de su concientización por parte de las instituciones, de la necesidad del Estado de recuperar los espacios públicos, o al denominar a las viviendas que se encontraban en el talud del río como “presencia repentina de obstáculos”. No había mención alguna a la situación de riesgo a la que esta población estaba expuesta, ni a la necesidad de mejorar su calidad de vida.

Más adelante, en 2011, esa posición comienza a modificarse y se establecen otros fundamentos sociales para la relocalización

23 “Para ello, y en primer lugar, debe resaltarse lo previsto en los arts. 2639 y ctes. de nuestro Código Civil, que establece la obligación por parte de los propietarios de zonas limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, *de dejar una calle o camino público de 35 metros hasta la orilla del río o canal, sin derecho a indemnización alguna; (...) teniendo en cuenta el objetivo pro-ambiental del presente proceso de ejecución, resulta necesaria su aplicación en el caso de autos, para evitar así se continúe con la contaminación a las aguas del Riachuelo, a través de la posible existencia de conexiones y vuelcos clandestinos que menoscaban el fin del saneamiento de la Cuenca hídrica. (...) 30°*.- En relación a todo lo expuesto, merece especial atención, la existencia y consecuente *tratamiento de los Asentamientos Precarios, (...). Así las cosas, (...) resulta necesario exigir a la Autoridad de Cuenca informe sobre las acciones y/o plan previsto a los fines de la erradicación definitiva de las mismas, o en su defecto, las alternativas previstas a fin de que su presencia no dificulte la limpieza de márgenes, el trazado del camino de sirga, ni cualquier otra obra que sea menester realizar y que se vea obstaculizada o impedida en su realización*” (Resolución del Juzgado Federal de Quilmes, del 7 de julio de 2009. El énfasis es nuestro).

de las familias, como argumento “compensador” a la necesidad de la erradicación forzada de esta población. Hay un cierto esfuerzo discursivo judicial para que la población comience a aparecer más como “afectada” que como “culpable” de la contaminación o la usurpación. Sin embargo, la dimensión social de la problemática aparece claramente como contraparte y no como dilema principal de la cuestión ambiental²⁴. El fallo de la Corte del 19 de diciembre del año 2012 incorpora la idea de la relocalización, pero asociada aún a la necesidad de la erradicación: “deberá instarse”, dice el Máximo Tribunal, “el efectivo y completo cumplimiento

24 “(...) Con un plan de características excepcionales que contemple el plazo más exiguo posible para la *erradicación total y definitiva de todas las viviendas precarias y/o construcciones y/o materiales* que se encuentren sobre el talud del río y la zona de restricción establecida como “camino de sirga”; (...) *concientizar a los habitantes de las zonas a relocalizarse, de la obligatoriedad en el cumplimiento del fallo (...) la relocalización será realizada teniendo en ciernes la problemática de los habitantes, y solo redundará finalmente en su beneficio. Aunado a ello, el requerido trabajo tendrá un doble efecto sobre sus destinatarios. Por un lado, permitirá evidenciarles que la necesidad del Estado de recuperar los espacios públicos conlleva como contrapartida el acceso de los más esenciales servicios públicos a sitios que resultaban impensados hasta hace muy poco tiempo (...) serán esas tareas un propicio punto de partida para el arribo definitivo de la necesaria educación ambiental de la población, especialmente de la cuenca en saneamiento*” (Res. del Juzgado de Quilmes del 21 de diciembre de 2010. Énfasis nuestro).

También: “En esa inteligencia, y mediante el Plan Integral aprobado se estableció la propuesta de liberar la traza del denominado “camino de sirga” de cualquier tipo de asentamiento informal, *en aras de mejorar la situación habitacional de la población afectada, con el propósito de materializar la obra física para lograr el acceso público* y el mantenimiento del borde del curso de agua, para lo cual se dispusieron propósitos y objetivos, cuyo detalle luce a fs. 81/90 y al cual me remito “*brevitatis causa*” (Res. del Juzgado de Quilmes del 22 de febrero de 2011, pág. 2. Énfasis nuestro).

del plan de erradicación y relocalización de aquellos que se encuentran ubicados sobre el denominado "camino de sirga"²⁵.

A partir del año 2014, en las resoluciones del segundo juez delegado (el Juez Federal de Morón, Dr. Jorge Rodríguez), el término "erradicación" de asentamientos es eliminado del discurso jurídico de la causa y reemplazado por el de "relocalización". Asimismo, comienza a aparecer con mucho mayor nitidez la gravedad de la problemática social y ambiental que sufren los que habitan en ciertas zonas de la Cuenca y el requerimiento de acciones concretas para revertirla, no sólo a partir de las relocalizaciones sino a partir de intervenciones en las situaciones que viven las familias aún no relocalizadas. La población comienza entonces a aparecer en su dimensión de "afectada" "expuesta a riesgos" y ya no asociada a la culpabilidad de la contaminación o a la obstrucción de las obras de saneamiento.²⁶

A lo largo de los años, las distintas comunidades -acompañadas por los organismos de defensa- presentaron múltiples reclamos en relación al derecho a la urbanización de sus barrios para efectivizar el objetivo de mejorar su calidad de vida. Ejemplos paradigmáticos de ello resultan el barrio Sarmiento (Esteban Echeverría) y el caso de Villa Inflamable (Avellaneda).

En el primer caso, los vecinos/as reclamaron durante años la urbanización de su barrio. La zona había sido incorporada, en el marco de la causa, a un proceso de relocalización por parte del Municipio, que no fue

justificado con estudios ambientales ni consultado con sus habitantes. Los/as vecinos/as, con el patrocinio del Equipo (Res. DGN N°1277/15) realizaron presentaciones judiciales (audiencia del 25/8/2015, y presentación del 28/8/2015) en las cuales se puso en conocimiento del Juzgado la opinión de los habitantes del barrio. Así, se acordó en audiencia judicial realizar una reunión en la ACUMAR con la convocatoria de todas las partes involucradas (certificación de audiencia del 17/11/2017). Fruto de la reunión realizada, se acordó la realización de un Estudio de Caracterización Ambiental por parte de ACUMAR (Certificación de audiencia del 5/12/2017). Durante el año 2019 se concretó el estudio cuyos resultados fueron favorables a la alternativa de radicación y urbanización del barrio. Finalmente, y luego de la presentación de este Equipo, el Juzgado ordenó la presentación del plan de urbanización del Barrio (FSM 52000001/2013/11, 28/3/2022).

En el caso de Villa Inflamable, desde los inicios de la ejecución de la sentencia, se dispuso la relocalización integral del barrio con la premisa de excesiva contaminación ambiental, principalmente del suelo. No obstante, la amplia mayoría de las familias se opusieron desde siempre a su relocalización. Además del arraigo y sus redes sociales locales, adujeron que la contaminación del suelo no podía ser tal que debieran abandonar su barrio y solicitaron reiteradamente la reurbanización. Con el patrocinio del Equipo (Res DGN N°2116/2014) los vecinos presentaron dicho reclamo en la causa judicial (FSM 52000001/2013/6, 8/6/2017) pidiendo que se realice un nuevo y exhaustivo estudio de caracterización ambiental del suelo, que finalmente ACUMAR realizó -a través de una empresa independiente- en 2017. Los resultados de dicho estudio fueron presentados en el expediente judicial en enero de 2021, en un informe de ACUMAR que marcó, junto con la subsiguiente resolución judicial

25 CSJN, M 1569 XL, 19/12/2012, pág. 6.

26 "De acuerdo a los informes recogidos, se evidencia una profunda dilación en cuanto a lo referente a las relocalizaciones y, ello, impacta de manera directa en las condiciones de vida de aquellas personas que residen, sobre todo, en las márgenes del Riachuelo." (Res. FSM 52000001/2013, 10/6/2014, pág. 4. Énfasis nuestro).

(18/1/2021), un cambio fundamental en los objetivos dispuestos para Villa Inflamable: las vecinas y vecinos, con el acompañamiento del Equipo Riachuelo, habían logrado su histórico objetivo de quedarse a vivir en su barrio y reurbanizar Villa Inflamable. Con ello, en este caso se logró también una participación efectiva de la comunidad afectada en el proyecto de desarrollo.

Desde los comienzos de su intervención, las defensorías realizaron presentaciones sistemáticas denunciando las graves falencias de los procesos de relocalización acontecidos y las importantes limitaciones de este paradigma.

En el año 2017, tras un trabajo conjunto con los Ministerios Públicos (MPD Nación, MPD CABA y MPF Nación), la ACUMAR sancionó un “Protocolo para el Abordaje de procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo” (en adelante el “Protocolo del 2017”), que parte del principio de que la reurbanización es preferible a la relocalización, y que ésta debe ser la excepción²⁷. Posteriormente, en 2021, se hace explícita en resoluciones judiciales la centralidad de la perspectiva de la “urbanización” de los asentamientos por sobre la de la relocalización²⁸. En esta línea, en 2022 la ACUMAR convocó una audiencia pública denominada “Villas y asentamientos: hacia un cambio de paradigma”²⁹, basada en un documento que argumentó la necesidad de políticas públicas

dirigidas a procesos de urbanización para el cumplimiento de la sentencia. En el mismo sentido, y a partir de una presentación del Equipo Riachuelo, en 2023 tuvo lugar una audiencia judicial donde se abordó específicamente las obligaciones de AySA en relación al servicio de agua y cloacas para los barrios del Convenio Marco 2010, tanto para complejos de relocalizados como para barrios a la espera de intervención integral.³⁰

Todo este proceso da cuenta de las transformaciones que han tenido lugar en el modo en que se concibe a las comunidades afectadas en el marco de la causa y, en consecuencia, en las medidas que se ordenan para el cumplimiento de sus derechos; pero principalmente queda en evidencia que los efectos no se desprenden únicamente de la sentencia, sino principalmente de los cambios que acontecen a lo largo del proceso, a partir de la participación de los actores.

VII. Instancias de participación comunitaria

Los efectos del proceso judicial en lo atinente al derecho a la participación de la población afectada también fueron transformándose simbólicamente y materialmente a lo largo del tiempo. En el segundo periodo identificado (2008-2012), la participación había sido diseñada desde la intervención del Cuerpo Colegiado, un ente creado por la CSJN en la sentencia, pensado para representar en la causa a los intereses generales de la población e integrado por el Defensor del Pueblo de la

27 RES ACUMAR N° 420/E 2017, B.O. 22/12/2017, punto 6.

28 “Hoy la tarea de urbanizar parece la más adecuada a la luz de los beneficios que de aquella tarea otorga: permite abordar a mayor cantidad de familias, sostener el tejido social de los barrios y permite la integración urbana de los mismos.” (Res. 52000001/2013, 16/12/2021).

29 Se puede consultar en: https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Documento-Audiencia-Publica-julio-2022-9-06-17hs_V4_Final.pdf

30 Véase presentación de este Equipo en FSM 52000150/2013, de fecha 3/4/2023 y Res del 9/5/2023: “Fijar audiencia para el próximo 7 de junio del corriente a las 10:00hrs en la Sala de Audiencias de este Tribunal a la que deberán presentarse funcionarios con competencia y conocimiento sobre los planes para la provisión de agua y cloaca en los barrios señalados en el considerando 4º”.

Nación (quien renunció en 2009; el cargo se encuentra vacante desde entonces) y organizaciones no gubernamentales.

Este esquema de participación diseñado por la CSJN estaba pensado para representar en la causa a los intereses generales de la población. Las relocalizaciones no habían sido pensadas como un efecto directo de la sentencia del 2008, ni los habitantes de sus barrios como partícipes. Ahora bien, a partir de la firma del CM 2010, cuando “los rumores de relocalización se hicieron presentes en los barrios (...) comenzó -incipientemente- a plantearse la necesidad de establecer mecanismos adecuados de participación e información de los afectados en la determinación del futuro de sus vidas” (Bercovich et al. 2014,125).

Hasta el 2012, no había participación posible de la población directamente afectada por las órdenes judiciales. Esta población era un sujeto meramente “pasivo”, a ser concientizado, persuadido y finalmente erradicado (compulsivamente, si era necesario) del camino de sirga. Como consecuencia de los constantes pedidos y presentaciones de estas poblaciones por su derecho a participar en las decisiones vinculadas a la relocalización y/o urbanización de sus barrios³¹, desde el año 2012 hay un progresivo reconocimiento judicial del derecho a participar y se elabora jurídicamente su contenido específico. El proceso judicial se convierte en más dialógico.

Esto no significó la apertura automática al diálogo y a la participación, sino que se trató de un cambio progresivo. En el año 2014 el Defensor General de la Ciudad sintetizaba la falta de participación y consideración por parte de la instancia judicial respecto de las familias que se encontraban afectadas por la ejecución de la causa con las siguientes palabras: “las personas no son cosas que se pue-

den mover de un lugar a otro. Tienen una vida y una voz. Y las familias no son simples agregados de unidades” (Corti 2014, 12).

Sin embargo, el cambio se vio reflejado en muchas resoluciones judiciales. En principio, en el reconocimiento de la CSJN del “derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación”³²; luego, precisado por el Juzgado Federal de Morón N°2 en numerosas resoluciones, en las que se reconocieron obligaciones específicas: brindar y producir información (utilización de lenguaje claro y sencillo, distribución de la información por diversos medios); proveer ámbitos de participación (periódicos, convocados con antelación suficiente, con listado claro de temas a tratar, registrados en actas, con asistencia de funcionarios responsables); implementar un sistema que permita recibir ideas de la población, analizarlas y dar respuesta fundada sobre su procedencia³³; realizar mesas de trabajo al menos bimestrales con las personas a ser relocalizadas³⁴; garantizar la asistencia de representantes idóneos/funcionarios con capacidad de decisión, visitas a complejos donde serán mudados, comunicar listado de beneficiarios³⁵ generar (en cabeza de ACUMAR) capacitaciones a las jurisdicciones para evitar problemáticas en la realización de mesas de trabajo³⁶; la realización -también por cuenta de ACUMAR- las instancias participa-

31 Véase Chellilo et al. (2014, 27) y Bercovich et al. (2014, 129-132).

32 CSJN, 19/12/12, CONSID 6° d): “deberá supervisarse el traslado de los vecinos de Villa Inflamable, resguardando su derecho a participar en las decisiones.”

33 JFM, FSM 52000096/2013, Res. 4/11/13

34 FM, C.MaR 52000001/05 “ACUMAR S/Urbanización de Villas y Asentamientos precarios”, Res. 11/7/14.

35 JFM, C.MaR 01/05 “ACUMAR S/ Urbanización de Villas y Asentamientos precarios”, Res. 30/10/14 y FSM 52000001/2013/15, Res. 18/9/2017

36 FSM 52000001/2013, Res. 27/10/2014.

tivas, en carácter subsidiario, en caso de que las autoridades locales no lo hicieran³⁷, entre otras. En concordancia, el Protocolo del 2017 de la ACUMAR³⁸ incluye todo un acápite destinado a la regulación de las mesas de trabajo.

VIII. La política del “mientras tanto”

La política del “mientras tanto” surge como un efecto indirecto de la demora en las políticas de vivienda e infraestructura³⁹. Entre 2008 y 2012, no aparecía explícitamente la necesidad de tomar medidas de coyuntura o provisorias para garantizar estándares mínimos de acceso a una vida digna, aunque ya se visualizaban los efectos negativos de la demora⁴⁰. Una vez más, la participación de los afectados empujó a que estos temas tuvieran un lugar preponderante y, así, llegamos a la tercera etapa, en los años 2013 y 2014, en la que el JFM estableció que “resulta imperioso avanzar en el proceso y, ante los atrasos, exigir a las jurisdicciones acciones positivas tendientes a paliar las consecuencia propias de la impericia estatal”, entre las cuales debían encontrarse el garantizar el acceso a la salud, el suministro de agua potable y la infraestructura de las residencias a fin de evitar su de-

rumbe y/o inundación⁴¹; y que estas acciones no solo impliquen mantener la situación sino mejorarla. Este estándar fue replicado en los distintos territorios, en los que se tuvo que exigir de manera particularizada, según el caso, el cumplimiento de lo dispuesto⁴².

Posteriormente, recogiendo las experiencias fallidas de relocalizaciones que resultaron en un perjuicio de la calidad de vida de los habitantes y tras numerosos reclamos en sede judicial y administrativa de los ministerios públicos, el Protocolo de 2017 de la ACUMAR plantea que, además de las soluciones definitivas, se deben abrir líneas de planificación para atender la contingencia del “mientras tanto”, en el plazo de tiempo que resta hasta que se efectivicen las soluciones definitivas.⁴³

37 FSM 52000098/2013, Res. 1/3/2023.

38 RES ACUMAR N° 420/E 2017, B.O. 22/12/2017, punto 6.

39 El JFM viene diciendo sostenidamente desde 2019 (FSM 52000001/2013: 3/05/2019, 30/08/2019 y 16/12/2021) que, de continuar del mismo modo (en los plazos de ejecución) la totalidad de las soluciones estarían finalizadas en 2049, “circunstancia que a la luz de los criterios establecidos por la CSJN resulta inadmisibles”.

40 Véase Chellilo et al. 2014, 32; y la “Presentación de los vecinos afectados por la relocalización ante la CSJN” en *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, La Causa Mendoza: La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna*, Año 4, N° 6: 296-298.

41 FSM 52000001/2013, 10/06/2014: “Las personas que allí viven no pueden ser los receptores de las consecuencias que ello cause por lo que es necesario que en tanto las viviendas estén culminadas sean las jurisdicciones (con el visado de la Autoridad de la Cuenca) las que garanticen a los habitantes: acceso a la salud acorde con la complejidad a que el caso amerite; suministro de agua potable y la infraestructura de las residencias actuales a fin de evitar su derrumbe y/o inundación. Esto implica no solo mantener la situación actual sino una mejora teniendo en cuenta las circunstancias ya señaladas”.

42 Como ejemplos de estas resoluciones, en FSM 052000001/2013/11, el 29/12/2015 se requiere a la Municipalidad de Esteban Echeverría en conjunto con la Dirección de Abordaje Territorial de la ACUMAR que indiquen al juzgado cuáles son las medidas que están llevando a cabo tendientes a proveer de agua segura al barrio Sarmiento. En FSM 52000001/2013/6, el 30/12/2014 se requiere que se informen las obras de red de agua que se encuentran en ejecución y abastecen a una Escuela en Inflamable (Avellaneda). En FSM 52000001/2013/15, el 21/5/2015, se exhorta a AySA al cumplimiento del compromiso de provisión de “agua segura” en Campo Unamuno (Lomas de Zamora). En FSM 52000001/2013/11, el 2/5/2017 se requiere que el Municipio y AySA elaboren un plan de contingencia de acceso al agua potable para los barrios San Ignacio y La Morita (Esteban Echeverría).

43 Punto 4.2 del Protocolo. Se agrega además que “Estas

IX. Habitabilidad de las nuevas viviendas y el momento posterior a la relocalización

Antes de la creación del Equipo Riachuelo, las viviendas nuevas eran “entregadas” por los municipios y los vecinos, mudados compulsivamente sin revisión ni supervisión de algún organismo técnico competente. Muchas de estas falencias eran visibles y evidentes (ausencia de red de agua o cloacas o construcciones en mal estado, por poner dos ejemplos). En otros casos, vicios ocultos graves comenzaban a aparecer a los pocos meses de usar las viviendas. Muchas obras del CM 2010 fueron paralizadas o neutralizadas en varias oportunidades, vandalizadas y vueltas a activar por diversas empresas constructoras, lo cual sumó problemas a los vicios de origen, como el diseño o la falta de infraestructura para los servicios básicos.

Casi todos los requisitos que podemos exigir para contabilizar las “Soluciones Habitacionales” (SH) del Convenio Marco 2010 se encuentran ya explicitados en la noción jurídica de “vivienda adecuada”⁴⁴. La misma CSJN estableció en 2012 que se debe asegurar el acceso, en los nuevos inmuebles, a todos los servicios públicos esenciales, así como a la educación, salud y seguridad⁴⁵. Al año si-

guiente, el JFM, por su parte, estableció que la relocalización no se agota en la mudanza de un grupo de personas de un lugar a otro y, mucho menos, importa *per se* una mejora en la calidad de vida que persigue la manda. Por eso, el tribunal exigió “el compromiso estatal de las jurisdicciones en aras de que la nueva situación en la que se encontraran los habitantes otrora en riesgo, se convierta en una oportunidad de cambio”. Insistió, también, en que debe garantizarse el acceso a los servicios de transporte, salud y educación⁴⁶.

Sin embargo, las falencias denunciadas continuaron. A ello se sumó que muchos de los complejos donde las familias fueron relocalizadas se encontraban a distancias que no les permitieron seguir con sus rutinas de educación, transporte y trabajo. Los nuevos complejos en general no preveían otros servicios urbanos como establecimientos de educación, salud, transporte, equipamientos comunitarios (SUM, comedores, espacios verdes), continuidad de las fuentes de trabajo (como comercios o espacios para recuperadores), sostenibilidad y asequibilidad de las viviendas. Esto llevó a que las defensorías, acompañando la exigencia de las familias, promovieran reclamos judiciales y extrajudiciales, y requirieran, en repetidas ocasiones, precisiones sobre el estándar de habitabilidad de las viviendas para ser consideradas formalmente “soluciones habitacionales” a los efectos de medir el cumplimiento de las órdenes judiciales.

También hubo numerosos reclamos realizados por las familias y la defensa pública por reparaciones en viviendas que no se encontraban en condiciones de habitabilidad al momento de la entrega (y por tanto de relocalización de la familia), o bien por viviendas que cuando empezaban a habitarse mostraban serias deficiencias -sobre todo instalaciones

acciones de contingencia están destinadas a garantizar condiciones mínimas de habitabilidad y acceso a servicios básicos, así como también a los servicios urbanos y sociales, en el tiempo que transcurre hasta la concreción de soluciones definitivas en territorios, a fin de mitigar el riesgo socioambiental”.

44 “Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes”. Comité DESC de la ONU, OG N°4.

45 CSJN, 19/12/12, CONSID 6° d.

46 JFM, FSM 052000001/2013, res. 27/10/2014, 3° Consid.

sanitarias y de agua⁴⁷. Estos reclamos fueron generando nuevos estándares de exigencia de control e inspección por parte de los organismos involucrados, sobre todo por parte de la ACUMAR⁴⁸, con el acompañamiento de los organismos de defensa pública, a la hora de la entrega de la vivienda y los meses posteriores⁴⁹.

En muchas ocasiones el JFM debió ordenar la reparación de estas deficiencias, tanto en las viviendas como en los complejos⁵⁰. Sin

47 El propio JFM manifiesta que “este requerimiento, lejos de ser un hecho aislado, es una situación que se repite en prácticamente todos los procesos de relocalización realizados en este proceso. Por ejemplo, en relación con el estado de las viviendas correspondientes al Barrio Los Ceibos de La Matanza y Néstor Kirchner de Lanús (...)”. FSM 52000001/2013, 3/5/22, consid. 1ero.

48 JFM, C.MaR 01/05 “ACUMAR S/ Urbanización de Villas y Asentamientos precarios” del 30/10/14: “Se deberán extremar los controles por parte de la jurisdicción, la Autoridad de la Cuenca e, incluso, de los propios adjudicatarios a efectos de garantizar el buen estado de las viviendas a las que serán relocalizadas.”

49 FSM 52000001/2013, 3/5/22, Res I y II “I. Ordenar a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo que tome intervención en cada proceso de entrega de viviendas nuevas de acuerdo con los protocolos aprobados por el organismo, que deberá asegurar la revisión conjunta de todo vicio estructural o defecto de terminación en cada una de las unidades funcionales a entregar, de acuerdo con los estándares aquí previstos. II. Hacer saber a la ACUMAR que deberá convocar a los organismos de la Defensa Pública Oficial a dicho proceso a efectos de que, de considerarlo procedente, presten colaboración y realicen una adecuada protección de los intereses de sus representados.”

50 Ejemplos de ello resultan las resoluciones del Juzgado federal 2 de Morón de fecha 26/03/2018 que, en función del relevamiento realizado por el Equipo ordena la reparación de las viviendas y la provisión de servicios de agua y cloacas del Barrio Néstor Kirchner; de fecha 18/12/2019, que ordena al Municipio de Lanús un plan de acción y medidas a adoptar para llevar adelante la puesta en funcionamiento de los servicios básicos de luz, gas y agua para las referidas viviendas de la Calle Pellegrini; y de fecha 31/03/2022 que ordena a AySA la operatoria de las Plantas de tratamiento cloacal de los barrios “Los Ceibos” en La Matanza y “Néstor Kirchner” en Lanús, entre otras similares.

embargo, la cuestión demostró ser de difícil solución a nivel político. En ocasiones, ni siquiera se identificó adecuadamente al responsable de prestar el servicio o de cumplir con las órdenes de reparación. Las órdenes judiciales y procesos de seguimiento dispuestos por la autoridad judicial no han sido lo suficientemente fuertes para generar un cambio de rumbo general, más allá de algunas reparaciones puntuales en algunos barrios.

En su Protocolo de 2017, ACUMAR también dio cuenta de estos problemas, plasmando en el acápite 5 los “estándares mínimos de los proyectos de vivienda adecuada, infraestructura y hábitat”. El Protocolo también establece que los programas habitacionales y urbanos deben evitar impactos que conlleven un empobrecimiento o precarización de las redes de subsistencia de los afectados (punto 2.9) y que, por ende, se deben respetar las actividades comerciales y productivas ya existentes, como comercios o “actividades informales”.

En ese instrumento también se recepta el punto de la sustentabilidad económica de la vivienda (punto 2.8), diciendo que la misma requiere que los costos asociados al nuevo hábitat sean soportables por la población involucrada. Sin embargo, las empresas prestadoras no ofrecían un canal institucional adecuado para cumplir este estándar, quedando en responsabilidad de cada familia la posibilidad de tramitar un subsidio, objetivo muchas veces difícil de cumplir. Por eso, con trabajo conjunto de los tres equipos de defensa intervinientes (el Equipo Riachuelo de la DGN, la Defensoría Federal N°2 de Morón y el Equipo Riachuelo de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), se llevó a sede judicial el reclamo colectivo referido a la sostenibilidad de las viviendas y se logró que todas las familias beneficiarias de viviendas en el marco de la causa sean beneficiarias de modo automático de “tari-

ner” en Lanús, entre otras similares.

fa social”. Ello fue ordenado por el JFM en el año 2021⁵¹ y finalmente anunciado por ACUMAR⁵² en 2022. A pesar de estos avances, los problemas de sostenibilidad siguen persistiendo, ya que la operatoria para la tarifa social colectiva ha demostrado deficiencias o porque, aun con tarifa social, los servicios resultan muchas veces inaccesibles o de imposible sostenimiento para las familias. Además, sobre todo en la CABA, se suma el costo de tener que sostener los consorcios y los pagos de las cuotas de la vivienda.

X. Conclusiones

Partimos de una perspectiva de pensar el conflicto ambiental no como una mera ex-

presión de un problema global, sino como un conflicto socio-ambiental, en el que la desigualdad estructural explica las vulneraciones a derechos, tanto en sus causas, como en quiénes lo sufren. Los aportes críticos tanto de la Ecología Política Latinoamericana como del Derecho a la Ciudad nos sirven para prevenirnos de un discurso ambientalista global, deslocalizado, de un ecologismo “desenraizado”, que termina por institucionalizarse en un discurso de “sostenibilidad” que omite o relativiza la desigualdad estructural, un ambientalismo impuesto “de arriba hacia abajo” y “a todos por igual”. La EPL y el Derecho a la Ciudad nos advierten contra esta concepción del ambientalismo falsamente *naïf* y funcional a la reproducción de las desigualdades, y de ellos tomamos sus críticas.

Estamos posicionados como agentes institucionales de defensa de derechos, o aún más específicamente, del derecho al acceso a la justicia, acercando la voz de las personas concretas a espacios institucionales de gestión de conflictos. En el caso de nuestro equipo, como representantes de sujetos colectivos con problemas muy urgentes y concretos. Esto nos obliga a pensar el conflicto desde su integralidad, reconstruyendo las voces de los afectados con el trabajo transdisciplinario, y a entender la dimensión institucional de la gestión del conflicto como una de las tantas donde éste puede encontrar su expresión y solución. Esto implica que el ejercicio crítico que acompaña nuestra labor, debe dialogar y a veces ceder su protagonismo ante las demandas de la estrategia de garantizar un más efectivo y rápido acceso a los derechos.

Posicionados como agentes de acceso a la justicia y como funcionarios de instituciones de defensa de los derechos humanos, nuestro principal objetivo es que los procesos judiciales y sus sentencias tengan impacto en favor de la protección de derechos de las personas, particularmente de aquellas en situación de

51 “Habida cuenta de la coincidente preocupación tanto de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) como de los organismos de la defensa respecto de las dificultades de los afectados para gestionar y obtener los subsidios al consumo de los servicios públicos esenciales (...) corresponde buscar mejores soluciones para su abordaje. Así las cosas, toda vez que la pobreza y la situación de riesgo de las personas involucradas se encuentra acreditada, ponderando asimismo el alto porcentaje de niños que componen tales grupos humanos, por cuyo interés superior debo velar, es que solicitaré al Estado Nacional para que con intervención de los Ministerios, empresas prestatarias de servicios públicos y Entes Reguladores que estime corresponder, aborden en forma conjunta la particular problemática aludida y presenten en el plazo de 30 días alternativas que les permitan afrontar la cancelación de tales facturas sin que ello altere aún más la ecuación económica familiar.” (FSM 52000001/2013, 10/4/18) y “SOLICITAR a los Entes Reguladores de Gas, Energía y Agua que de modo automático incorporen a los beneficiarios de viviendas en el marco de la presente como “beneficiario de tarifa social”” (FSM 52000001/2013, 16/12/21).

52 Resolución ACUMAR 71 / 2022: “ARTÍCULO 1°. - Inclúyase en forma colectiva como beneficiarias de la “Tarifa Social” a las familias relocalizadas o urbanizadas con servicios regularizados, las que serán identificadas por ACUMAR, en el marco del Programa de Relocalización de Villas y Asentamientos, a fin de hacer efectivo en forma inmediata el beneficio dispuesto por orden judicial”.

vulnerabilidad (Ley 27.149, art. 1º). Sin embargo, la “medición” de ese impacto no es fácil. Por lo general las perspectivas, aún críticas, lo hacen repitiendo un sesgo jurídico-céntrico, contrastando los fines manifiestos de la sentencia con su impacto pretendido. Pero siguiendo la propuesta de un abordaje transdisciplinario que vaya “más allá” del derecho, debemos analizar otro tipo de efectos de los procesos judiciales estructurales, que no surgen únicamente de contrastar la sentencia, sino de la interacción institucional que se despliega en el tiempo y en el espacio, entre las agencias judiciales, las agencias de gobierno, los territorios, y los sujetos individuales y colectivos que los pueblan.

Decíamos párrafos atrás que la intensidad de la dimensión dialógica de una sentencia no depende solo del tipo de decisiones que toma el tribunal (contenido, medidas y seguimiento) sino fundamentalmente de tipo de procesos participativos que se desarrollan a partir del proceso judicial, pero muchas veces por fuera de las decisiones judiciales -e incluso *inicialmente por fuera* del expediente judicial-.

En el caso de la Causa Riachuelo, el proceso judicial es fuertemente dialógico aun cuando el esquema de seguimiento decidido por la CSJN ha sido extremadamente débil.

La participación activa de las comunidades afectadas a través de los organismos de defensa y de otras organizaciones ha logrado incidir de hecho en el seguimiento de la sentencia, logrando nuevas decisiones judiciales que incorporan perspectivas y reclamos de los afectados y que provocaron efectos importantes que inicialmente no estaban planteados en el proceso judicial. Hemos desarrollado en este texto algunos ejemplos: 1) el cambio de paradigma urbano que se desplazó de la predominancia de la “erradicación” de los barrios de la sirga, a la “relocalización”, y luego a la “reurbanización” de los barrios vulnerables; 2) la constitución de instancias participativas como las me-

sas de trabajo; 3) la incorporación de la etapa del “mientras tanto” para resolver afectaciones urgentes de acceso a derechos y 4) la consideración de las condiciones de *habitabilidad* de las viviendas, incluyendo no solo los servicios públicos sino también los servicios urbanos. Estos cambios, asimismo, han tenido otros efectos, como el establecimiento de estándares y protocolos que han sido incorporados también en el proceso judicial.

En definitiva, en estas causas judiciales estructurales que se prolongan en el tiempo, se producen disputas políticas, en un proceso dialógico que no es siempre formal, lineal ni armónico, sino que es contradictorio, tenso y muchas veces caótico. La incorporación al análisis de los efectos tanto materiales como simbólicos, directos e indirectos, no sólo de la sentencia, sino del proceso en general, visibiliza que las decisiones judiciales están atravesadas por disputas de sentido respecto al rumbo de la causa judicial, al status jurídico de los sujetos como sujetos de derechos, a los roles de las instituciones judiciales y de gobierno, a la integración urbana de los barrios y su gente o su exclusión.

Lo que ocurrió tras la sentencia del año 2008 no es meramente un proceso judicial de seguimiento, sino una variedad de procesos políticos complejos que, a lo largo del tiempo, intervienen y son intervenidos por el espacio judicial. Es allí donde encontramos una riqueza analítica que nos abre puertas para pensar que la efectividad en el acceso a derechos no se desprende sólo de la sentencia tal como fue pensada y escrita sino, principalmente, de las transformaciones que se dan a lo largo del proceso a partir de la lucha e incidencia de las comunidades afectadas.

Bibliografía

Acselrad, Henri. 2017. “Génesis y configuración de las luchas por justicia ambiental en

Brasil”. En: *Ecología política latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*, coordinado por Héctor Alimonda et al, 231-257. Buenos Aires: CLACSO.

Alimonda, Héctor; Catalina Toro Pérez y Facundo Martín (coordinadores). 2017. *Ecología política latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Buenos Aires: CLACSO.

Bercovich Luciana, Garone Noelia, Tarbuch Laura y Ureta Facundo. 2014. “La participación de los afectados en el “Caso Mendoza”: un derecho en construcción”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, La Causa Mendoza: La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna*, Año 4, N°6.

Burgos, Martín e Ignacio Sabatella (coordinadores). 2023. *Desarrollo y Ambiente: Problemas y debates desde la periferia*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Carrión, Fernando y Manuel García. 2019. “Introducción”. En: *Derecho a la ciudad: una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina*, coordinado por Fernando M. Carrión y Manuel Dammert-Guardia. Ecuador: CLACSO.

Chellilo, Mauro; María Julia López; Laura Royo; Ignacio Sagasti y Agustín Territoriale. 2014. “El ‘Qué’. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la CABA, La Causa Mendoza: La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna*, Año 4, N°6.

Corti Horacio. 2014. “Editorial”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la*

CABA, La Causa Mendoza: La relocalización de las familias y el derecho a una vida digna, Año 4, N°6.

Cravino, Cristina. 2004. “El barrio concebido como comunidad: Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales”. *Cuaderno Urbano*, N°4. Resistencia: Universidad del Noreste.

Lefebvre, Henri. 1978. *De Lo Rural a lo Urbano*. Barcelona: Cultura Libre.

Leff, Enrique. 2017. “Las Relaciones de Poder del Conocimiento en el Campo de la Ecología Política”. En: *Ecología política latinoamericana. Pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica*. Coordinado por Héctor Alimonda et al, 129,166. Buenos Aires: CLACSO.

McCann, Michael W. 1994. *Rights at Work; Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: Chicago University Press.

Merlinsky, Gabriela. 2013. *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Perales Miranda. 2016. “La Cuenca Social como Aproximación Sociológica a las Intervenciones en Cuentas Hídricas” en *Revista Temas Sociales* [online], n.39, 221-240, Instituto de Investigaciones Sociológicas, Universidad de San Andrés: Bolivia (<http://repositorio.umsa.bo/xmlui/handle/123456789/16330> última consulta julio de 2023).

Möhle, Elisabeth y Daniel Schteingart. 2021. “Hacia un ecodearrollismo latinoamericano”. *Revista NUSO* N°295. (<https://nuso>.

[org/articulo/hacia-un-ecodesarrollismo-latinoamericano/](https://doi.org/articulo/hacia-un-ecodesarrollismo-latinoamericano/), última consulta 23/05/2023).

Pérez Matos, Nuria Esther y Emilio Setién Quesada. 2008. “La interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad en las ciencias: una mirada a la teoría bibliológico-informativa”. *Revista ACIMED*, v.18 n.4. Ciudad de La Habana.

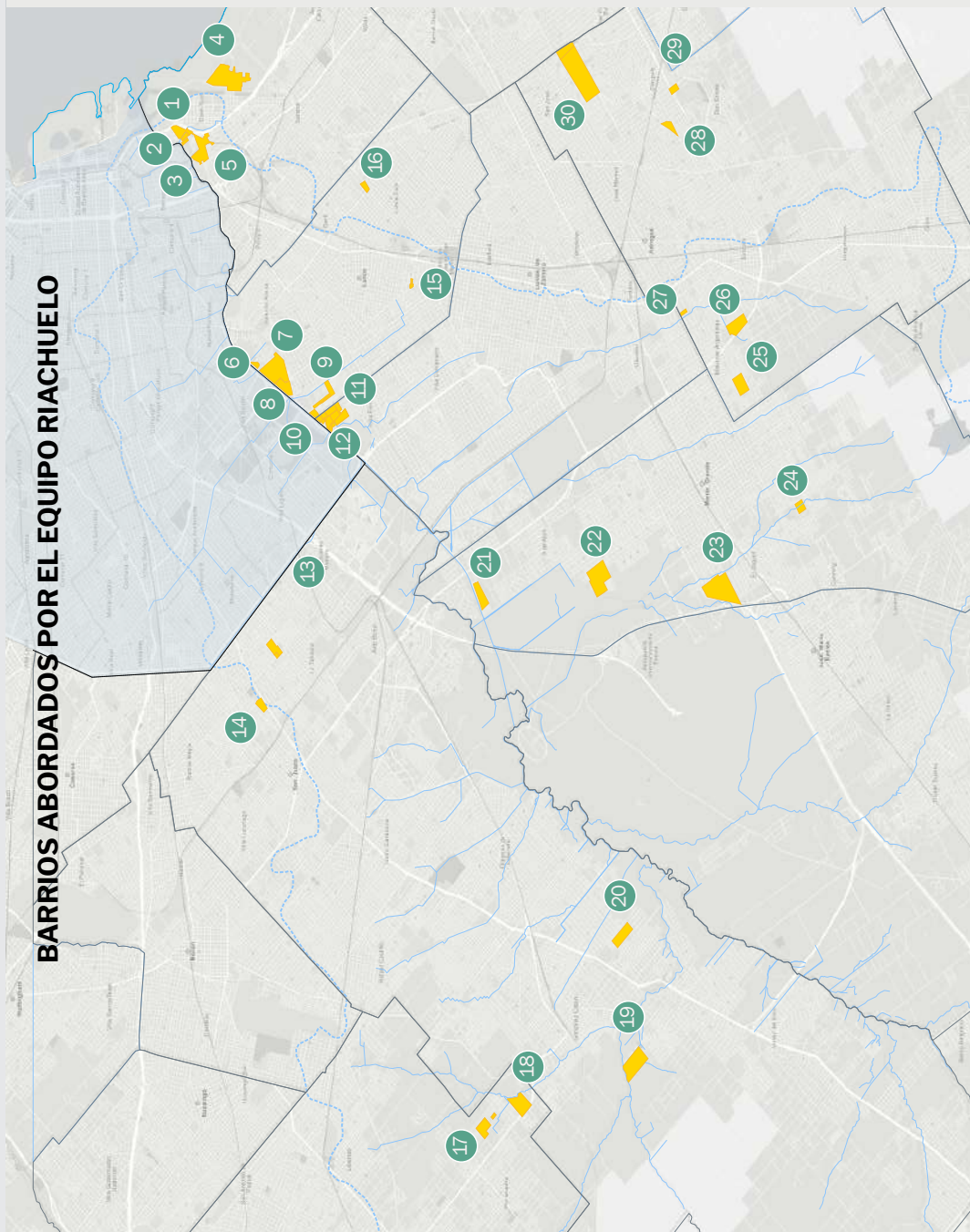
Rodríguez Garavito, César. 2013. “Más allá de la Jurisprudencia: El impacto de los fallos sobre derechos sociales”. En *Teoría y Jurisprudencia de los derechos sociales*. Ed. Malcolm Langford. Bogotá: Siglo del Hombre.

Shellenberger, Michel. 2020. *No hay Apocalipsis: Por qué el alarmismo ambiental nos perjudica a todos*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Santos, Boaventura de Sousa. 2010. *Descolonizar el saber-reinventar el poder*. Montevideo: Trilce.

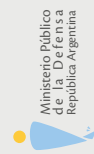
Sigal, Martín; Julieta Rossi y Diego Morales. 2017. “Argentina: implementación de casos colectivos” En: *La lucha por los derechos sociales: Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*, coordinado por Malcolm Langford, César Rodríguez Garavito, Julieta Rossi, 172-217. Bogotá: De Justicia.

BARRIOS ABORDADOS POR EL EQUIPO RIACHUELO



- 1 Isla Maciel - AVELLANEDA
- 2 Barrio Alianza (VN) - AVELLANEDA
- 3 Conjunto Pellegrini - AVELLANEDA
- 4 Villa Inflammable - AVELLANEDA
- 5 Villa Tranquila - AVELLANEDA
- 6 Barrio Nestor Kirchner (VN) - LANÚS
- 7 Villa Jardín - LANÚS
- 8 Fabricaciones Militares (VN) - LANÚS
- 9 ACUBA (VN y barrio) - LANÚS
- 10 de Enero - LANÚS
- 11 Campo Unamuno (9 barrios) - LOMAS DE ZAMORA
- 12 La Herradura (VN) - LOMAS DE ZAMORA
- 13 Las Antenas (VN y barrio) - LA MATANZA
- 14 Santos Vega (VN y barrio) - LA MATANZA
- 15 Villa Talleres - LANUS
- 16 La Maquinista - LANUS
- 17 Juancito - MERLO
- 18 Las Torres - MERLO
- 19 Barrio Nicole - LA MATANZA
- 20 Los Ceibos (VN) - LA MATANZA
- 21 Barrio Sarmiento - ESTEBAN ECHEVERRIA
- 22 9 de Enero - ESTEBAN ECHEVERRIA
- 23 San Ignacio/La Morita - ESTEBAN ECHEVERRIA
- 24 Montecario (VN) - ESTEBAN ECHEVERRIA
- 25 Barrio Lindo (VN) - ALTE. BROWN
- 26 La Cumbre - ALTE. BROWN
- 27 Arroyo del Rey - ALTE. BROWN
- 28 Saenz - ALTE. BROWN
- 29 Medalla Milagrosa - ALTE. BROWN
- 30 14 de Noviembre - ALTE. BROWN

REFERENCIAS
 VN: Vivienda Nueva



SECCIÓN II

EXPERIENCIAS NACIONALES

Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo

Agustín Garone

Lic. en Comunicación Social (UBA). Integrante del Equipo Riachuelo de la DGN

Andreea Parvu

Prof. en Ciencias Antropológicas (UBA). Integrante del Equipo Riachuelo de la DGN

Romina Tuliano Conde

Abogada (UBA). Defensora coadyuvante del Equipo Riachuelo de la DGN

I. Introducción

VILLA INFLAMABLE



Fuente: <https://www.openstreetmap.org/>

La piedra angular de la intervención del Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) en la Causa Mendoza¹ se sostiene en

¹ Con Causa Mendoza o Causa “Riachuelo” nos referimos a la causa caratulada CSJ 1569/2004/(40-M)/CS2 “Mendoza y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios – daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”.

el trabajo de abordaje territorial que el Equipo Riachuelo² lleva adelante en los barrios del conurbano bonaerense afectados. Esta clase de trabajo permite un conocimiento real de las problemáticas que las comunidades enfrentan en relación con su derecho a un hábitat digno, y opera en favor de lograr una efectiva representación de sus voluntades en el ámbito judicial y de facilitar su diálogo con los otros organismos intervinientes. El *trabajo jurídico comunitario* de nuestro Equipo³ es un proceso en el tiempo y una construcción colectiva de operadores/as judiciales y poblaciones asistidas.

En este sentido, es importante tener en cuenta que la configuración de esta megacausa judicial afectó involuntariamente a muchas familias y las obligó a “juridificar”⁴ sus necesidades y reclamos. La imposición de esta situación conllevó y conlleva dificultades y resistencias esperables, tanto individuales como colectivas. Por otra parte, también es cierto que, para algunas comunidades, el campo judicial en el cual se instaló la problemática de su hábitat -preexistente a la Causa Riachuelo- habilitó un nuevo espacio de lucha por sus derechos.

El proceso de definición de la estrategia jurídico-comunitaria es complejo y dinámico.

2 Creado a tal fin (“[...] Conformar un equipo de trabajo destinado a la realización del abordaje territorial en el proceso de ejecución de la sentencia dictada en los autos CSJN M 1569, XL -ORI- “Mendoza”) por la Res. DGN N° 720/2014

3 Ver más sobre este tema en el artículo “Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo” en esta misma Revista.

4 Seguimos el concepto de *juridificación* que Antonio Azuela [2006, 8] define como: “el proceso social a través del cual las expectativas normativas que se forman en el campo ambiental (...) se convierten en enunciados jurídicos para ser incorporados al horizonte cultural de los actores que participan en dicho campo”.

co. Como operadoras/es judiciales territoriales, somos partícipes directos de las transformaciones que implica la interacción entre las comunidades barriales y los organismos intervinientes. El mismo proceso nos transforma tanto en términos de nuestros conocimientos como nuestras prácticas. Como operadores/as judiciales somos una de las partes del conflicto, del mismo modo que lo somos (o pueden serlo) del grupo de observadores y analistas. Nuestro aprendizaje en sentido doble -sobre los alcances del espacio-tiempo judicial y también sobre las realidades situadas en territorio- puede impactar tanto en el expediente judicial como en la organización y sistematización de la lucha comunitaria⁵.

Entre nuestras tareas, en el marco de la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria, podemos enumerar: brindar a las comunidades barriales información sobre sus derechos y sobre las obligaciones y responsabilidades de los actores institucionales; sistematizar junto con cada comunidad las demandas del barrio y consensuar los términos del planteo entre las definiciones de la comunidad y aquellas expresadas en el expediente judicial; definir posibles acciones extrajudiciales (reuniones con funcionarias/os, oficios, gestiones) y judiciales (demandas judiciales, escritos, recursos); entre otras, siempre teniendo en cuenta el contexto cambiante y otros procesos que se lleven a cabo por fuera del ámbito judicial en relación al conflicto en cuestión.

No existe una manera lineal y ordenada

5 Tal como advierten Azuela y Mussetta (2009, 195) “los operadores del derecho se vuelven un grupo más de los actores del conflicto y la cantidad de preguntas se multiplica: ¿De qué manera utilizan los actores el repertorio jurídico a su disposición? ¿Cómo se re-define la posición de los operadores del derecho con su participación en el conflicto? ¿Qué tipo de procesos de aprendizaje tienen lugar en los actores del conflicto y en los observadores?”.

de realizar estas tareas si, tal como nos proponemos, nos alejamos de la lógica de las planificaciones de escritorio y abordamos las problemáticas con una perspectiva abierta a constantes actualizaciones de los acontecimientos, contextos y posturas de las partes implicadas. Eso conlleva, desde ya, numerosas dificultades.

Lo dicho se evidencia en el caso del barrio Villa Inflamable de Avellaneda, que, desde la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) de 2008 y hasta la fecha ha transitado un proceso de redefinición de política pública en lo relativo al barrio y a la cuestión ambiental.

Villa Inflamable es el barrio que dio inicio a la Causa Riachuelo en el año 2004, mediante una demanda colectiva en instancia originaria por contaminación ambiental contra el Estado Nacional, el Estado Provincial, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las empresas de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo. Por ello, y también porque el histórico objetivo de relocalización fijado para este barrio cambió recientemente a uno de reurbanización, es que el de Villa Inflamable es un caso paradigmático del *trabajo jurídico comunitario* que venimos realizando desde la defensa pública en el marco de la Causa.

Villa Inflamable, adyacente al Polo Petroquímico de Dock Sud, en la localidad de Avellaneda, fue destinado, desde los inicios de la ejecución de la sentencia a la relocalización integral de sus habitantes, con la premisa de sufrir una excesiva contaminación ambiental, principalmente del suelo. Análisis ambientales previos a la sentencia, junto con la demanda inicial y reiterados estudios de salud que arrojaron resultados elevados de plumbemia (plomo en sangre) en los habitantes del barrio, habían instalado la idea de la presencia masiva de metales pesados en el suelo de Villa Inflamable.

La relocalización fue establecida para el llamado Barrio Alianza, un predio en el que

se comenzó la construcción de viviendas, pero que nunca se finalizó. Sin embargo, debido a la suposición de relocalización integral, durante casi 13 años después de la sentencia de la CSJN la mejora en la calidad de vida que allí se disponía se tradujo para Villa Inflamable en obras de infraestructura provisorias y falta de acceso a los servicios básicos.

No obstante, la amplia mayoría de las familias de Villa Inflamable se opuso desde el inicio a su relocalización. Además del arraigo y sus redes sociales locales, adujeron que la contaminación del suelo no podía ser tal que debieran abandonar su barrio. Por eso, solicitaron reiteradamente la reurbanización. Nuestro Equipo acompañó ese reclamo junto con la solicitud vecinal de un nuevo y exhaustivo estudio de caracterización ambiental del suelo de Inflamable, que finalmente la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) acordó realizar –a través de una empresa independiente- en el año 2017.

Los resultados del estudio se hicieron esperar (entre otros factores, por la pandemia de Covid-19), pero en enero de 2021 fueron presentados en el expediente judicial en un informe de ACUMAR que marcó, junto con la subsiguiente resolución judicial, un cambio fundamental en los objetivos dispuestos para Villa Inflamable: las vecinas y vecinos, a quienes este Equipo acompañó en sus reclamos desde 2014, habían logrado su histórico objetivo de quedarse a vivir en su barrio y reurbanizar. Con ello, se logró materializar también una participación efectiva de la comunidad en el proyecto de desarrollo.

El informe presentado por ACUMAR en el expediente judicial fue acompañado por un proyecto de urbanización, que fue avalado por el Juzgado Federal N°2 de Morón interviniente y que dio lugar a un trabajo en conjunto con el municipio de Avellaneda para su

implementación⁶.

Los resultados del estudio de caracterización ambiental del suelo reflejaban contaminación en sólo 15 puntos críticos (entre cientos de puntos de estudio en todo el barrio), que además aparecían como reparables. La remediación del suelo estuvo a cargo de ACUMAR y se llevó a cabo durante 2021. Actualmente, Villa Inflamable avanza en su camino de reurbanización, con obras de infraestructura, proyectos para la comunidad, así como también las discusiones en torno a otros tipos de contaminantes u obstáculos en la urbanización⁷.

El proceso de definición de la estrategia jurídico-comunitaria en este barrio ha estado atravesado por múltiples tensiones entre las lógicas institucionales y las comunitarias respecto de las definiciones temporales y del conflicto, así como también entre las diferentes necesidades e intereses al interior de la misma comunidad.

II. Tensiones en torno a distintos parámetros temporales

6 Así resolvía el Juzgado Federal N°2 de Morón sobre el proyecto de urbanización presentado en enero 2021: “Agréguese y téngase presente lo expuesto por los representantes de la Defensa Pública Oficial para su oportunidad. A su vez, en función de lo allí expuesto, la naturaleza de la presentación realizada por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y toda vez que el proyecto integral de abordaje para Villa Inflamable luce, en principio, compatible con los elevados objetivos tenidos en mente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación al ordenar este proceso de ejecución de sentencia, corresponde dictar su aprobación preliminar” (FSM 05000001/2013/18, 18/01/2021).

7 Ver, en este sentido y nuevamente, la discusión respecto del ecologismo desenraizado y las miradas decisoras “desde arriba hacia abajo” y “a todos por igual” propuesta en el artículo “Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo” publicado en esta Revista.

Las instituciones y sus procedimientos burocráticos funcionan con tiempos que no se corresponden con los que requieren las urgencias propias de incumplimientos de derechos fundamentales. Esta tensión que se da entre los tiempos apremiantes que requieren los reclamos y los tiempos de “la justicia” son siempre un eje central en el abordaje de las pretensiones, incluso un punto inicial de debate con los propios actores del reclamo a fin de poder trazar una estrategia que no descaense únicamente en la judicial y trabajar la expectativa que se deposita.

A 15 años de la sentencia de la causa Riachuelo podemos advertir que claramente existe una demora en el cumplimiento de los objetivos ordenados. Sin embargo, la prolongación de la etapa de ejecución en casos estructurales no es necesariamente un defecto de la ejecución, sino a veces una consecuencia esperable de la tramitación de los conflictos en este tipo de causas, complejas y políticamente ambiciosas.

En primer lugar, es importante trabajar sobre el concepto de demora judicial⁸ entendiendo que la eficiencia y la efectividad de la tutela legal requieren que la intervención sea oportuna. Ese concepto es plenamente aplicable si nos centramos en los clásicos conflictos que se plantean en los juzgados, bilaterales y con pretensiones concretas. En ellos, si la justicia no llega oportunamente, las consecuencias a veces ya no pueden ser revertidas.

En esta causa, por el contrario, estamos ante lo que Garavito (2013)⁹ llama *sentencia dialógica*. Para entender el concepto, es preci-

8 Véase Ciocchini (2013) que desarrolla el concepto de demora judicial en el sentido de que no solo es una preocupación de reformadores/as y funcionarios/as judiciales, sino que por el contrario es y ha sido una preocupación generalizada de la ciudadanía

9 Garavito desarrolla los conceptos de sentencia monológica y dialógica en su artículo “Más allá de la Jurisprudencia: El impacto de los fallos sobre derechos sociales”.

so primeramente hablar de las sentencias que él llama *monológicas*, que son aquellas que implican órdenes precisas orientadas hacia los resultados. Las dialógicas, en cambio, no implican mandatos de cumplimiento en plazos perentorios sino el reconocimiento claro de la exigibilidad del derecho en cuestión. En esas sentencias, el rol judicial deja las decisiones de política pública en los organismos ejecutivos y disponen de un esquema de supervisión activa de la ejecución de las órdenes mediante mecanismos participativos. En palabras de Raimundo (2018), “estamos frente a la ejecución de la sentencia de un litigio que en lugar de establecer un régimen de reglas rígidas dictadas en forma verticalista, acentúan la negociación progresiva de las partes mediante reglas de funcionamiento que son revisadas en forma constante”¹⁰. No hay una solución preconcebida a un conflicto sino una serie de mandatos a cumplir que en el devenir del tiempo se desdibujan y rediseñan. Y ello hace que no exista un tiempo de cumplimiento definido.

Ahora bien, más allá de entender que no se trata de una demora de por sí con efectos negativos, al abordar los conflictos en los barrios debemos tener en cuenta que existe un amplio consenso social respecto a la lentitud de la justicia, que es gran parte cierto y, en menor medida, un desconocimiento del funcionamiento del sistema judicial o una expectativa desmedida en un recurso que es finito.

Esta preocupación por la demora judicial debe ser contextualizada dentro de la cultura de la celeridad de las actuales sociedades contemporáneas (Adam 1995; Castells 1996; Harvey 1989; Nowotny 1994). La “compresión espacio-temporal” que Harvey (1989) atribuye al nuevo estado de desarrollo de los sistemas de economía de mercado y siste-

mas de producción capitalista en la sociedad postmoderna ha modificado la vida misma. Vivimos en una sociedad donde las nuevas tecnologías han modificado la percepción temporo-espacial. Al cambiar las expectativas temporales de duración de los diferentes procesos en la vida cotidiana, cambia la percepción de cuándo existe demora, ya que la demora es en definitiva la frustración de una expectativa temporal¹¹.

Sin embargo, a pesar de esa significancia del tiempo judicial en términos de lo que es una sentencia dialógica, no podemos dejar de advertir que la demora en la ejecución de la sentencia ha implicado para quienes viven en los barrios numerosos problemas por la falta de acceso a servicios como el agua potable, complicaciones de su hábitat y desmejoras en su salud. Durante tantos años de esperar la relocalización de Villa Inflamable las familias no han mejorado sus casas, no se ha invertido en reparaciones y todo a la espera de la relocalización que algún día llegaría.

La demora es, desde otra óptica, una derrota que se intensifica frente al objeto del reclamo que se concibe frente al poner en jaque derechos considerados fundamentales por la población.

En ese sentido, es parte de nuestro abordaje trabajar esa tensión a través de dos cuestiones: por un lado, la *desjuridificación* del conflicto en términos de que la judicialización no es el único camino posible para resolverlo; y por otro, a través de una aproximación más bien procesual de las demandas (y las tensiones respecto de la temporalidad que implican), con gestiones específicas sobre contingencias a las que nos referimos como instancias del “mientras tanto” (aquellas demandas por situaciones de emergencia -inundaciones, incendios, di-

10 Véanse las reflexiones que realiza Marcelo Raimundo (2018) en el análisis que hace del fallo a 10 años de la sentencia en *Microjuris Revista Digital*.

11 Concepto (la *demora judicial*) que desarrolla Ciocchini (2013) en su artículo “La demora judicial y el acceso a la justicia: el caso de los juzgados protectores”.

facultades en el acceso al agua o en la transi-
bilidad, etc.- que no pueden esperar a la so-
lución definitiva, sea ésta la reurbanización o
relocalización). Villa inflamable, el barrio que
dio inicio a la causa, esperó 13 años para que
el cambio de paradigma en la ejecución de la
sentencia reflejara la voluntad de la mayoría
de los habitantes del barrio (la reurbanización
de su barrio). Hasta que se aprobó el plan de
reurbanización del barrio en el expediente ju-
dicial, que podríamos decir que era la deman-
da final de sus habitantes, las urgencias (acceso
al agua, control de rellenos, adecuación de las
empresas, entre otras) se han gestionado con
soluciones en menores plazos a través de es-
trategias jurídicas y no jurídicas como las mes-
as de trabajo, reuniones interinstitucionales,
audiencias, abordaje territorial conjunto con
otros organismos ejecutores, etc. El acceso al
agua potable y segura, por ejemplo, no podía
planificarse a través de obras definitivas en un
barrio a relocalizar. Es así que, hasta la fecha, se
distribuyen bidones de agua potable a todas las
familias a través de un convenio entre ACU-
MAR y la municipalidad de Avellaneda (que
subcontrata una empresa proveedora). Asi-
mismo, hasta fines de 2022¹², incluso el agua
para el uso domiciliario solía ser escasa, debi-
do a la contaminación de las antiguas redes y a
los problemas zonales de presión, por lo cual se
gestionó interinstitucionalmente -entre AySA,
la municipalidad, DGN y ACUMAR- la distri-
bución de agua a tanques y recipientes hoga-
reños vía camiones cisternas de AySA, por un
período de aproximadamente tres años, inclu-
sive durante la pandemia por Covid-19.

Del mismo modo, el Equipo Riachuelo ha
trabajado incansablemente en instalar la pro-

blemática de los rellenos de Villa Inflamable en
el expediente judicial¹³, tanto en el contexto de
la eventual relocalización como desde el cam-
bio de rumbo hacia la reurbanización del bar-
rio. Se han conseguido importantes ratifica-
ciones de resoluciones preexistentes, así como
también gestiones (en marcha) articuladas con
la municipalidad de Avellaneda y con ACU-
MAR, en pos de controlar el impacto negativo
que los rellenos y movimientos de suelo tienen
sobre el hábitat de las familias de este barrio.

Asimismo, se vienen llevando a cabo discu-
siones significativas en torno a la convivencia de
las familias de Villa Inflamable con las empresas
radicadas en el barrio y la calidad del aire que
eso implica, a fin de renovar el compromiso de
una readecuación industrial real y eficiente.

En resumen, podemos decir que la dimen-
sión temporal de la ejecución de la sentencia
ha tenido implicancias directas sobre las for-
mas de interpretar, consensuar y gestionar las

13 Los rellenos son movimientos de suelo y vuelcos de
materiales destinados a expansión de viviendas y/o ins-
talaciones industriales. Si bien el Juzgado Federal N° 2
de Morón ha ratificado en más de una oportunidad la
prohibición de ingreso de materiales a Villa Inflamable,
el control de dicho ingreso ha resultado sumamente
difícil y sigue habiendo rellenos de terrenos y de
lagunas, que modifican la cota de altura y provocan
inundaciones en las viviendas adyacentes y también no
aledañas (por la topografía del barrio y la inexistencia de
un sistema adecuado de desagües y pluviales, sumado
a que las lagunas han sido históricamente una especie
de cloacas a cielo abierto en el barrio). Esta problemá-
tica ha sido instalada en la agenda judicial por nuestro
Equipo hace más de 5 años. Cuantiosas presentaciones
administrativas y judiciales lograron impulsar una mesa
de trabajo interinstitucional e interjurisdiccional entre
2018-2019 y el subsiguiente Protocolo de Intervención
para prevención de rellenos. Dicho protocolo no logró
tener una implementación fehaciente, entre otras cosas
por la pluri-jurisdiccionalidad de las fuerzas de seguri-
dad y por la pandemia de Covid-19, pero sí constituyó
la piedra fundacional de la actual articulación interins-
titucional, tanto en lo administrativo como en el abor-
daje territorial, en el marco del paradigma de reurban-
ización del barrio Villa Inflamable.

12 Terminando ese año finalizaron las obras de instala-
ción de la red primaria de agua para Villa Inflamable. Eso
mejoró enormemente el acceso al agua de las familias del
barrio, y también la presión del agua en las conexiones
intra-domiciliarias, que solía ser muy problemática.

urgencias relativas al hábitat de este barrio y ha obligado a un diálogo continuo y dinámico entre la comunidad afectada, nuestro Equipo y los otros organismos intervinientes.

III. Tensiones en torno a la definición del conflicto

Analizar los conflictos ambientales, en este caso la ejecución de la sentencia de la causa Riachuelo, con una mirada desde el territorio y en términos de proceso, nos permite identificar algunas importantes transformaciones que no son del todo ponderadas a la hora de cuantificar el grado de eficacia si sólo tenemos en cuenta el éxito o fracaso del cumplimiento del fallo a partir de los indicadores establecidos¹⁴.

Entender el desarrollo del proceso de ejecución de la sentencia como una cuestión dinámica y dialógica, nos permite visibilizar la puja de intereses y de poder entre distintos

sectores a través de la multidimensionalidad en la que se expresa el conflicto y en cómo se determina y resignifica su naturaleza.

Una de las tensiones principales que se pone de manifiesto a partir del proceso de ejecución -que se puede advertir en Villa Inflammable pero también en muchos otros territorios en los que se desarrollan políticas públicas fundamentadas a partir del fallo- está directamente vinculada con la disputa por el sentido, que se genera en torno a cómo se caracteriza la problemática a abordar o, en otras palabras, cómo se define el nudo del “conflicto”. Aquí, se evidencia claramente la cuestión del poder desde la propia enunciación. Quien tiene el poder es quien nombra y determina cuáles son los problemas, cuáles sus causas, las soluciones y las formas en que deben implementarse las mismas (Foucault 1970). No podemos soslayar que la inmensa mayoría de las personas que resultaron afectadas por esta causa judicial fueron arbitrariamente involucradas en este proceso y de una forma totalmente inconsulta y paternalista.

Vale aclarar que en este eje analizamos procesos discursivos en tanto materialidades cuyas evidencias son bien concretas en la realidad. Partimos de una concepción materialista del sentido que se traduce en el análisis de procesos discursivos en tanto mecanismos de producción de sentido en donde se articula lo simbólico como resultado de un devenir histórico e ideológico. Creemos con Pecheux (2016) que toda formación discursiva responde a lo que *puede y debe ser dicho* en un momento dado en el marco de una formación ideológica y en una coyuntura determinada.

Cuando se hace referencia a los cambios de paradigma que se sucedieron desde el nacimiento mismo de esta causa judicial (erradicación/relocalización/ reurbanización), no estamos solamente haciendo referencia a mutaciones en las formas de expresar una situación conflictiva dentro del discurso jurídico

14 Ver <https://www.acumar.gob.ar/indicadores/>. Dentro del Sistema de Indicadores de ACUMAR para medir el cumplimiento de la sentencia y las líneas de acción del PISA, se encuentra el de “Soluciones habitacionales”. Desde el Equipo Riachuelo se han realizado observaciones y aportes específicos en el marco del proceso de revisión y diagnóstico de dicho sistema durante el 2020: “(...) cuestionamos la calidad del indicador “soluciones habitacionales”, en la medida en que entendemos que la cuantificación de una “solución habitacional” como “entregada” no solo debe considerar la estructura de la vivienda, sino también el acceso a la infraestructura de la misma (servicios básicos como luz, agua, saneamiento y gas) y a los servicios urbanos correspondientes (salud, educación, recolección de residuos, transporte, recreación) así como la calidad y sostenibilidad, tanto de la vivienda nueva como de los mejoramientos. En este sentido, sugerimos que es fundamental construir un indicador de mayor complejidad e integralidad, o bien indicadores asociados que permitan relacionar las diversas variables mencionadas, de modo de dar cuenta de manera fehaciente de los avances en la ejecución del Convenio Marco 2010, y del cumplimiento de la manda en cuestión” (en <https://www.mpd.gov.ar/pdf/OBSERVACIONESDGNRIACHUELO2021.pdf>).

(un tipo de discurso determinado, con reglas propias de legitimación de su propio campo), sino que cada concepto cristaliza, en alguna medida, el estado de relaciones de fuerza en el ámbito público en la multidimensionalidad del conflicto social generado alrededor del fallo.

Es esclarecedor en este sentido reparar las primeras sentencias (2006, 2008), en las que todavía la cerrazón y opacidad con la que se manejaba el trámite judicial hacía posible la anacrónica expresión de “erradicación” de villas y asentamientos. Las condiciones de producción de esa concepción forman parte del corpus ideológico arraigado en el desprecio a la clase trabajadora que vive en villas y aparece por primera vez enunciado como política estatal a partir de la dictadura de 1956 y, posteriormente, durante la última dictadura cívico-militar promoviendo la eliminación de las villas. El término *erradicación*, de la manera en la que está empleado en los planes de los gobiernos de facto y retomado en las sentencias judiciales, está interpelando directamente a un sujeto pobre que inicialmente entre las décadas del 1930 y 1950 migra del campo a la ciudad para ubicarse en los márgenes de los centros urbanos en busca del trabajo que produciría la incipiente industrialización. Es lo que en términos literarios tanto la obra de Jorge Luis Borges junto a Bioy Casares¹⁵ como la de Julio Cortázar¹⁶ recrean como *fantasma usurpador*, haciendo referencia a esta disputa espacial donde una elite porteña se ve amenazada por lo que considera una invasión del espacio público y que alguna vez las clases dominantes denominaron “aluvión zoológico”¹⁷. Se trata de la construcción de una subalternidad que se ve robustecida en un entrama-

do cultural. Vale hacer este breve y sintético encadenamiento de significaciones porque esos son parte de los sentidos históricos que se ponen en circulación con los discursos de *erradicación*.

La transformación discursiva que supone pasar de hablar en las sentencias y resoluciones judiciales de “erradicación” a procesos de “relocalización” de poblaciones, marca el avance en la disputa por parte de las comunidades afectadas que buscan y reclaman al Estado condiciones de vida digna. Llegó un momento en el que dejó de ser posible que se articulara en un mismo discurso jurídico la idea de un sujeto con derecho a mejorar su calidad de vida junto con la idea de erradicación, de supresión o de eliminación.

Luego de las conflictividades que emergieron producto de las primeras relocalizaciones compulsivas ordenadas por los magistrados de aquel entonces, la organización y participación de las comunidades afectadas, acompañadas por las agencias de defensa de derechos, comenzó a entrar en tensión con la práctica de la relocalización inconsulta y forzosa. A partir de allí, comenzaron a construirse algunas de las instancias de información y participación necesarias para la construcción de consensos con la población afectada. Y gran parte del trabajo jurídico comunitario que comienza a tomar forma desde el equipo de la Defensoría tiene que ver con lo que denominamos la *alfabetización inversa*.

Una práctica recurrente dentro de la denominada abogacía comunitaria¹⁸, promovida desde las ONG y propia también de las agencias estatales de promoción de derechos y acceso a la justicia, parte de la premisa de la *alfabetización jurídica o empoderamiento legal*. Ello implica una suerte de decodificación

15 Véase el cuento “La fiesta del monstruo” (1977).

16 Véase el cuento “Casa tomada” (1951).

17 Expresión utilizada por el diputado Ernesto Sammartino en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación el 7 de agosto de 1947.

18 Véase “Empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria en Latinoamérica: experiencias de acceso a la justicia desde la comunidad” de ACIJ (2019).

de fórmulas encriptadas propias del discurso jurídico (ocupando el lugar de saber/poder) hacia las comunidades en situación de vulnerabilidad. Ahora bien, de la práctica que supone el *trabajo jurídico comunitario* hemos elaborado que, como posicionamiento político, la cuestión también debe ser abordada a la inversa. El saber técnico se nutre del saber experiencial y territorial de los sujetos implicados. Las poblaciones involucradas deben tener la información necesaria y el derecho a participar, pero no se trata de hacer una suerte de explicación de las decisiones de los magistrados y los funcionarios públicos, sino que, al contrario, son estos los que deben *instruirse* en conocimiento de la problemática y recoger las experiencias desde el territorio, de las demandas y soluciones (porque siempre hay propuestas) que reclaman los afectados en el marco de comprenderlos como sujetos de derecho. La tarea del equipo en lo estrictamente judicial en gran medida está orientada a la representación lo más fidedigna posible de las posiciones de los afectados y que esos sentidos se transformen en estándares de derechos que deben atenderse y respetarse.

Las primeras relocalizaciones efectuadas en la causa respondían a un criterio que colocaba a las personas en segundo plano respecto de lo "ambiental". El interés principal estaba puesto en la transitabilidad del camino de sirga, otorgando implícitamente responsabilidad sobre la contaminación del río a los pobladores ribereños. Es necesario destacar, por ejemplo, la experiencia de Villa Jardín (Lanús), que comenzó su proceso de relocalización en 2017 por las familias frentistas del Riachuelo, cuando en muchos casos se trataba de las viviendas más consolidadas, dejando en un segundo plano al resto del barrio (que aún espera la urbanización), sin jerarquizar las urgencias y sin ningún criterio holístico del ordenamiento integral del territorio: apertura de calles internas, mejoramiento de los

pasillos y regularización de servicios básicos.

En el devenir de la Causa, la idea de relocalización y de urbanización se han presentado como prácticamente dicotómicas, cuando, en rigor de verdad, no son soluciones conceptualmente antagónicas y deberían, de hecho, complementarse de acuerdo a las necesidades y realidades de cada comunidad. Para la mayoría de los habitantes de los barrios populares mejorar su calidad de vida implica necesariamente la reurbanización de sus barrios. Es decir, la normalización y el acceso a los servicios públicos esenciales. En el escenario de la urbanización, la relocalización de familias es apenas un capítulo necesario para dotar de servicios públicos, abrir calles o atender casos urgentes.

A 15 años del fallo Riachuelo, podemos afirmar que a partir de su participación, las poblaciones involucradas -que se abrieron paso dentro de la ejecución de la sentencia organizando sus planteos y demandas pero resistiendo y presionando en distintos ámbitos- lograron montarse sobre la incapacidad de las agencias estatales para llevar adelante el cumplimiento de las metas de relocalización de familias y, a partir de allí, lograr la consolidación de nuevos enfoques y redefiniciones del conflicto (como el nuevo paradigma de reurbanización). Los vecinos y vecinas de Villa Inflamable, emblema y puntapié inicial de la causa, resistieron -no sin contradicciones- la relocalización compulsiva y hoy el barrio tiene un horizonte de reurbanización. Algo que todavía está en construcción.

IV. Gestión de las diferencias

Como todo grupo social, las comunidades barriales no son homogéneas en sus intereses, opiniones y necesidades, aun cuando sufran la misma vulneración de derechos. Es así que, en algunos barrios, en la misma comunidad nos encontramos con familias que tienen reclamos distintos y muchas veces antagóni-

cos. Cuando hay instancias de organización comunitaria consolidada, las tensiones son saldadas en aquel ámbito y se buscan soluciones inclusivas. Pero hay barrios en los que esa organización no está desarrollada o es muy incipiente, y entonces esas diferencias pueden convertirse en conflictos intra-barriales. Es un desafío para las/os operadoras/es judiciales la gestión de esas diferencias y la búsqueda colectiva de alternativas que abarquen las distintas perspectivas, transmitiendo también al ámbito judicial y ejecutivo la necesidad de construir respuestas diversas que tengan en cuenta las distintas necesidades.

La comunidad, como unidad básica de un determinado sistema cultural, ha sido definida de múltiples formas. Las definiciones antropológicas giran en torno a la idea de un conjunto social cuyas/os integrantes comparten, por lo general, un territorio específico y una serie de costumbres, normas, prácticas sociales y representaciones simbólicas, es decir una cultura¹⁹. En este punto es importante destacar que la adscripción territorial, si bien es observable en la mayoría de los casos en los que un grupo humano se considera una comunidad (como por ejemplo una nación en un Estado delimitado por fronteras geopolíticas; un pueblo originario en una región; un barrio popular; etc.), no es una condición *sine qua non* para definir una comunidad. Son relevantes, en este sentido, las diásporas, que a pesar de hallarse en territorios diferentes a los de origen pueden conservar costumbres, idiomas, creencias, ritos de la comunidad en la que nacieron, circunscripta a un territorio determinado. Empero, en los barrios populares la dimensión territorial es justamente el quid de su misma existencia, por lo que el territorio se convierte allí en una representación simbólica de fuerte peso iden-

titario y en un significativo político a la vez. Es precisamente la adscripción territorial la que genera pertenencia e identidad en las/os integrantes de las comunidades de barrios populares, en su lucha histórica por su *lugar*, que trasciende el mero territorio y se constituye en bandera social.

Ahora bien, respecto del concepto de comunidad, la mirada transdisciplinaria de nuestro equipo y la práctica territorial nos han permitido comprender que, más allá de compartir características geográficas/habitacionales, luchas históricas por la garantía de sus derechos o modos de organización social, las comunidades no son ni entidades estáticas ni elementos homogéneos. Por el contrario, las comunidades son grupos sociales heterogéneos, cuyo devenir es histórico y dinámico. De acuerdo a Cristina Cravino (2004), las visiones esencializadoras de los/as agentes estatales sobre la comunidad pueden invisibilizar conflictos de intereses, de representatividad o divergencias en los reclamos al interior de la misma comunidad, y es justamente lo que nos proponemos combatir en nuestra práctica jurídico-comunitaria.

Al mismo tiempo, tal como hemos visto, los usos discursivos y prácticos de la temporalidad al interior de las comunidades y en el espacio judicial generan divergencias y tensiones que reflejan las disputas de poder y por el sentido entre quienes dictaminan y quienes dependen de tales dictámenes jurídicos.

Tal como advertimos más arriba, la temporalidad en los procesos judiciales difiere ampliamente de aquella de las necesidades comunitarias respecto del barrio de pertenencia. Asimismo, las resoluciones judiciales en torno a la relocalización y reurbanización, de un barrio pueden representar un conflicto de intereses en relación con aquellos de la misma comunidad afectada. Es el caso del barrio Villa Inflamable, que -como dijimos- constituye a la vez el punto de inicio de la

19 "La cultura es el modo de vida de un pueblo", tal como expresa condensadamente Juan Maestre Alfonso (1983).

Causa Riachuelo y un punto de inflexión en los cambios de enfoque judicial a partir de un extenso trabajo jurídico-comunitario.

En este barrio, desde la sentencia de la CSJN, hubo sectores con diferentes planteos y expectativas acerca de su proyecto de vida: algunas/os habitantes querían relocalizarse, mientras que la mayoría preferían permanecer en su barrio y convertirlo en un hábitat digno. La demanda vecinal mayoritaria ha sido, históricamente, aquella de permanecer en Villa Inflamable y reurbanizar el barrio. Sin embargo, ha habido algunas familias que, por afectaciones graves de la salud y condiciones extremadamente precarias de habitabilidad, han optado por la relocalización. El trabajo de participación comunitaria consistió en lograr, en mesas de trabajo (2016-2017), el consenso de vecinas/os y organismos intervinientes sobre la legitimidad de las diferencias y gestionarlas como tales: la comunidad rechazó la relocalización integral, pero aceptó que había grupos familiares que necesitaban mudarse y debía garantizarse su derecho a hacerlo. Es así que -incluso con intervención y acompañamiento de nuestro equipo- se han relocalizado varias familias de Villa Inflamable a otros barrios del partido de Avellaneda.

Además, la práctica territorial demostró a los/as operadores judiciales/ estatales que el abordaje y la participación comunitaria en este barrio, incluso las mesas de trabajo, debían darse de forma sectorial. Los barrios de la cuenca, como todos los barrios populares, no son entidades iguales y homogéneas entre sí. Tienen historias diferentes y necesidades divergentes. A veces, incluso, presentan contradicción de intereses no solamente con otros espacios de poder hegemónico exógeno, sino que disputan su poder al interior de la misma comunidad. Las disputas de representatividad de Villa Inflamable llevaron en última instancia a una organización barrial diferente a otras que hemos conocido, ordenada alrededor de los distintos sectores del barrio, y que no aglu-

tina ni la geografía ni las voluntades.

Por otra parte, las actuales obras de infraestructura suponen apertura de calles en sectores del barrio cuya geomorfología es compleja, por lo que habrá que demoler numerosas viviendas de dichos sectores y, subsiguientemente, relocalizar las familias afectadas a otros sectores. Es en este contexto que se construirán más de 200 viviendas en predios municipales del mismo barrio. Ello generó descontento en algunos/as vecinos/as que residen en sectores adyacentes a los predios de las nuevas viviendas, que consideran que quienes se relocalizarán en su sector “*no son del mismo barrio*” (sic)²⁰. Hizo falta un abordaje social que se encuentra todavía en curso, a fin de informar y explicar la necesidad infraestructural y el beneficio para todo el barrio. La cuestión de la autoadscripción identitaria en torno a la construcción de la idea de barrio presenta todo un desafío, en el contexto histórico de Villa Inflamable, donde lo catastral no se corresponde necesariamente con la pertenencia comunitaria al interior de lo que el estado percibe como un solo barrio.

Las/os vecinas/os discuten y proponen. Nuestra constante presencia en territorio y el estrecho contacto con vecinas/os y referentes del barrio son la piedra angular de un trabajo jurídico comunitario cuya protagonista es siempre la comunidad, con su realidad y sus necesidades cambiantes.

20 Apreciaciones, durante mesas de trabajo recientes, de vecinas de uno de los sectores de Villa Inflamable en los que se están construyendo viviendas para familias cuyas casas -de otro sector de pasajes de Villa Inflamable- deben ser demolidas en el marco de las obras de apertura de calles y subsiguiente infraestructura de servicios para todo el territorio que, al menos los/as operadores/as estatales y judiciales, conocemos como “Villa Inflamable” (unidad territorial para la cual se planifican y ejecutan obras de reurbanización). La autopercepción vecinal en torno a diferencias históricas sectoriales se nuclea en una adscripción barrial diferente, que se torna prácticamente identitaria.

V. Operadores judiciales territoriales en interfaces sociales

El trabajo jurídico-comunitario ha demostrado que las múltiples tensiones y diferencias a las que nos hemos referido son parte de la dinámica de una causa de este alcance y que no pueden saldarse ni solamente en territorio ni solamente en el expediente judicial., Se resuelven buscando soluciones duraderas: diálogo y construcción de consensos entre las comunidades afectadas, los organismos ejecutores y las autoridades judiciales.

A fin de ilustrar las múltiples dimensiones transversales a esta causa y los numerosos actores sociales e institucionales interpelados por la misma, utilizaremos el análisis de *interfaces sociales*. El concepto fue implementado por el sociólogo y antropólogo Norman Long (1992; 2001) para comprender las diferencias sociales y el conflicto en el marco de las intervenciones planificadas relacionadas con el desarrollo. Según la definición más amplia, una *interfaz social* es “un punto crítico de intersección entre diferentes mundos de la vida, campos sociales o niveles de organización social, donde es más probable que se ubiquen las discontinuidades sociales basadas en discrepancias en valores, intereses, conocimientos y poder” (Long 2001).

Las interfaces sociales se producen en los puntos de intersección de las diversas dimensiones de la vida social, en los que intervienen múltiples y diversos puntos de vista, espacios de poder, diagnósticos y decisiones, y por lo tanto generan tensiones y conflictos. El análisis de las interfaces permite identificar las diferentes dimensiones de un conflicto de definiciones o intereses, las relaciones sociales en el marco de ese conflicto, así como también la matriz cultural que reproduce o transforma dichas relaciones. Además, tal como explica Long (2001), “nos permite entender con mayor profundidad las respuestas diferenciales

de grupos locales a la intervención planificada”. El caso de Villa Inflamable es emblemático, pero, a la vez, muy diferente al de otros barrios afectados por la misma causa²¹. Entre otras cosas, esto es así por cómo se ha organizado socialmente el barrio frente a las decisiones judiciales: manifestando su oposición; reclamado otras soluciones alternativas y los estudios pertinentes para su consecución; presentando sus necesidades, cuando no identidades, por sector geográfico del barrio; apropiándose conocimientos en torno a normas y derechos; y participando más o menos activamente en los espacios de diálogo con las instituciones, etc. Su respuesta a la intervención planificada del estado basada sobre decisiones judiciales ha sido diferencial y dinámica en el tiempo.

Este tipo de análisis enmarca los diferentes aspectos del conflicto en los espacios más amplios de poder, conocimiento e institucionalidad, y requiere de las voces y prácticas sociales de todos los actores implicados, así como también de las curvas de aprendizaje de los/as operadores/as institucionales e investigadores/as por igual. Dice Long (2001): “el concepto [de interfaces] implica encuentros cara-a-cara entre individuos o unidades sociales que representan diferentes intereses y cuentan con distintos recursos”. En este sentido, aporta al análisis la perspectiva constructivista de Touraine (1984; 2005) en torno al individuo que se convierte a sí mismo en sujeto histórico en un tiempo y espacio determinados y en la interacción con otros, donde adquiere conciencia de su identidad y capacidad transformadora -de sí mismo, de su grupo social y su entorno-. Esta perspectiva nos permite comprender las relaciones dinámicas entre sujetos históricos en acción social: se

21 Más sobre este tema en el artículo “La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública: la experiencia en la Causa Riachuelo” en esta misma Revista.

intersectan, cambian el proceso, transforman su sociedad y en ese proceso se cambian a sí mismos también; vale decir, se convierten en actores sociales.

Los/as habitantes de Villa Inflamable que se opusieron a la relocalización pidiendo la reurbanización y un barrio digno, por ejemplo, comparten cierta conciencia identitaria en torno a su clase social, a su territorio y ambiente, a sus reclamos y recursos, y al enfrentarse a los actores institucionales judiciales y ejecutivos y sus propias lógicas, devienen en sujeto colectivo histórico, en actores sociales que, como tales, logran la transformación de su comunidad. En este sentido, Villa Inflamable es prueba de que el conflicto social no es ni más ni menos que un mecanismo de cambio.

Ahora bien, creemos, con Long, que “la naturaleza paradójica de las intervenciones planificadas de todo tipo –incluso de los programas “participativos”- simultáneamente, abre espacios de negociación e iniciativa para algunos grupos, mientras bloquea los intereses, ambiciones y la agencia política de otros”²².

En Villa Inflamable, la causa Riachuelo involucró al Poder Judicial, las/os habitantes del barrio, las/os trabajadores que impulsaron la denuncia por contaminación, las instituciones del Cuerpo Colegiado y diversas ONG que se implicaron en alguna etapa de este proceso, las unidades ejecutoras, los operadores judiciales de la defensa pública, entre otros. Todos estos -incluido el Equipo- son actores sociales, sujetos históricos que, al intersectarse, transformaron sus propias posturas y prácticas sociales o institucionales y en el proceso transformaron las decisiones en el espacio judicial y ejecutivo y la vida social del grupo sobre el cual se había planificado la intervención estatal.

Lo que hoy sabemos sobre este largo proceso no hubiera sido posible saberlo en el

momento de la intervención de nuestro Equipo en 2014; menos aún en el momento de la sentencia de la CSJN en 2008. Ha habido una “curva de aprendizaje” que, en nuestro caso, se dio con y por el abordaje territorial y la construcción de un diagnóstico jurídico-comunitario junto con el barrio; y en el caso del expediente judicial, con y por la extensa demora en la ejecución de la sentencia y la comprensión paulatina de las realidades sociales e institucionales relacionadas.

El diagnóstico sobre la contaminación de Villa Inflamable fue siempre contestado por gran parte de sus habitantes: “es mentira, si es por contaminación igual de contaminado está Puerto Madero y nadie los echa a ellos”; “¿Por qué nos sacan a nosotros de nuestro lugar donde vivimos hace tantos años y no sacan a las empresas?” (sic²³), así como también reiterados reclamos por el desarraigo implícito, fueron sólo algunas de las objeciones a la relocalización impuesta por la CSJN, de vecinas y referentes del barrio, entre 2014 y 2021, cuando se presentó el proyecto de reurbanización del barrio.

Paradójicamente, la demora en la ejecución de la causa facilitó el tiempo necesario para que un abordaje socio-territorial como el que lleva adelante nuestro Equipo pueda registrar debidamente –y traducir administrativa y jurídicamente- la negativa de vecinos/as de mudarse e impulsar un nuevo estudio de contaminación del suelo. Estudio que, de hecho, se convirtió en la piedra angular del cambio de paradigma más significativo hasta la fecha en la Causa Riachuelo: reurbanizar en vez de relocalizar.

Por otra parte, dicha demora ha sido estrechamente vinculada a la disponibilidad de te-

²² Long (1999, 24; traducción propia).

²³ Comentarios textuales de vecinas y vecinos de Villa Inflamable durante tareas de abordaje territorial de nuestro Equipo, mientras la información disponible indicaba que el barrio iba a ser relocalizado.

rrenos fiscales, limitaciones presupuestarias, contextos macroeconómicos complicados a nivel nacional y, no en último lugar, voluntades políticas y discontinuidades de proyectos de gobierno, todo lo cual no había sido contemplado en la mirada exclusivamente jurídica de la sentencia de la CSJN.

La colosal demora judicial, por encima de todas las cosas, significó una delación en los proyectos de vida de los y las habitantes de Villa Inflamable/ la Cuenca Matanza Riachuelo y, con ello, en cualquier certeza sobre el desarrollo individual y colectivo. En este sentido, la interfaz social reflejada por la Causa Riachuelo expone las tensiones, pero también las divergencias de poder y recursos entre las partes del conflicto, siendo las comunidades barriales las más desprovistas de ambas. A la vez, los/as operadores/as judiciales en territorio nos convertimos en un actor social más, accionando en múltiples intersecciones (de campos, saberes, lenguajes) de dichas interfaces.

VI. Conclusiones. Atravesar distancias: el expediente judicial no es el territorio

En este artículo nos hemos propuesto problematizar las tensiones que atraviesan el trabajo que realizamos en los barrios afectados por la Causa Riachuelo, así como también aquellas propias del proceso judicial.

Todos los planos sobre los cuales hemos reflexionado aquí constituyen la interfaz que nos concierne: actores sociales e institucionales con opiniones, diagnósticos, intereses y modos de acción diferentes, cuando no contrapuestos. La asimetría del poder alrededor de esta causa reflejó el clivaje existente entre los distintos poderes del Estado, los/as expertos/as ambientales, las/os operadoras/es judiciales y, respectivamente, las familias afectadas. Todo ello estuvo signado por la decisión inicial de que la solución propuesta decantara detrás de un escritorio judicial en vez de una

mesa de trabajo que aglutinara a los diversos actores que pudieran construir dicha solución en conjunto, in situ y con compromisos asumidos por las áreas estatales idóneas en función de la realidad fisco-económica de los territorios abordados.

Hoy sabemos que la solución propuesta por la CSJN no avanzó en Villa Inflamable (¿o en la causa?) porque no ha habido terrenos disponibles para la construcción de nuevas viviendas y porque no ha habido presupuesto suficiente para viviendas y obras de infraestructura, entre otras razones, pero fundamentalmente porque jamás se le consultó a la población supuestamente afectada por contaminación y supuestamente beneficiada por una relocalización. Es justamente esa dimensión de participación comunitaria real la que vino a cambiar nuestro abordaje territorial y trabajo jurídico-comunitario.

En ese sentido, como operadores jurídicos/as comunitarios/as debimos alfabetizarnos constantemente, tanto en sentido judicial como comunitario, y nos hemos convertido en una especie de intérpretes –del expediente judicial a la realidad del barrio y de la realidad del barrio para el expediente judicial-. Nuestra curva de aprendizaje en este proceso es directamente proporcional al impacto que nuestra mera presencia territorial ha tenido, tanto sobre la dinámica comunitaria como sobre aquella judicial. Asimismo, tal aprendizaje ha llevado a la transformación de nuestro conocimiento y de nuestras prácticas, enmarcándolas en un trabajo jurídico comunitario que reconoce las tensiones e intenta atravesar las distancias entre las comunidades y el campo jurídico, entre el territorio, las voluntades y los lenguajes.

En las postrimerías de la decisión de reurbanizar el barrio, vimos que la demora judicial a la cual nos hemos referido resultó en barrios como Villa Inflamable condición para cambiar la correlación de fuerzas y que las vo-

ces de las familias afectadas sean gravitantes en las decisiones estatales (tanto en el campo jurídico como en la gestión pública).

No obstante, se impone reconocer y resaltar las implicancias concretas en el modo de vida que, a la inversa, esta demora ha significado para las familias afectadas. Quince años es mucho tiempo en la vida de cualquier persona. Ha habido algunas que fallecieron a la espera de una vivienda o de una mejora en su hábitat que fuera fundamental para su salud. Otras tantas vivieron demasiado tiempo sin observar mejoras habitacionales debido a la incertidumbre que las cambiantes y demoradas decisiones ajenas, estatales, impusieron sobre sus vidas cotidianas.

Villa Inflamable ha cambiado de paradigma en el marco de esta causa, pero las distancias atravesadas por todas las partes involucradas la han excedido con creces. Este barrio fue el puntapié inicial de un hito judicial y se ha convertido en un emblema de las tensiones, las diferencias, pero también de la articulación de múltiples interfaces sociales. Por último, pero no por eso menos importante, hoy es un símbolo de una batalla ganada por las vecinas/os del barrio, en la que el aprendizaje ha sido largo y dificultoso pero compartido por la comunidad y por los actores institucionales.

El cambio de paradigma que pasa de relocalización a (re)urbanización implica un profundo reconocimiento en términos de ciudadanía, de pertenencia, de arraigo, de soberanía. Un reconocimiento al derecho a permanecer en el lugar de vida de cada familia bajo el compromiso del Estado de mejorar el acceso a un hábitat digno.

Bibliografía

Almeda Menjón, Marta, Luciana Bercofich, María Natalia Echegoyemberry, Sebastián Pilo. comp. 2019. *Empoderamiento*

jurídico y abogacía comunitaria en Latinoamérica: experiencias de acceso a la justicia desde la comunidad. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia A.C.I.J. Libro digital, PDF. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2019/10/Empoderamiento-jur%C3%ADdico-y-abogac%C3%ADa-comunitaria-en-latinoam%C3%A9rica-digital-baja-1.pdf>

Azuela, Antonio. 2006. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México: IISUNAM, Fontamara.

Azuela, Antonio y Mussetta, Paula. 2009. *Algo más que el ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México*. Universidad Nacional de Quilmes, Revista de Ciencias Sociales.

Borges, Jorge Luis, Bioy Casares. 1977. "La fiesta del monstruo" en *Nuevos cuentos de Bustos Domecq*. Buenos Aires: Ediciones Librería La Ciudad.

Ciocchini, Pablo. 2013. "La demora judicial y el acceso a la justicia: el caso de los juzgados protectorios". En: *Acceso a la justicia y conflictos intrafamiliares: marginación y pobreza en el ámbito judicial*, compilado por Manuela Graciela González, cap. IX, 250. Editorial Imás.

Cortazar, Julio. 1951. "Casa tomada" en *Bestiario*. Editorial Sudamericana.

Cravino, Cristina. 2004. "El barrio concebido como comunidad: Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales". *Cuaderno Urbano N° 4*. Resistencia: Universidad del Noreste.

Foucault, Michel. 1970. *La arqueología del saber*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Long, N. y Long; A. (eds). 1992. *Battlefields of Knowledge: The Interlocking of Theory and Practice in Social Research and Development*. Londres y Nueva York. Routledge.

Long, Norman. 1999. *The Multiple Optics of Interface Analysis*. UNESCO/ Wageningen University.

Long, Norman. 2001. *Development Sociology: Actor Perspectives*. New York and London: Routledge.

Maestre Alfonso, Juan. 1983. *Introducción a la antropología social*. Madrid: Akal.

Pêcheux, Michel. 2016. *Las verdades evidentes: Lingüística, semántica, filosofía*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini (Historia del presente).

Raimundo, Marcelo. 2018. “Causa Riachuelo: La Corte Suprema”. *Microjuris Revista Digital*.

Rodríguez Garavito, César. 2013. “Más allá de la Jurisprudencia: El impacto de los fallos sobre derechos sociales”. En *Teoría y Jurisprudencia de los derechos sociales*. Ed. Malcolm Langford. Bogotá: Siglo del Hombre.

Touraine, Alain. 1984. *Le retour de l'acteur, essai de sociologie*. Paris: Fayard.

Touraine, Alain. 2005. *Un nouveau paradigme*. Paris: Fayard.

La especificidad del territorio en el ejercicio de la defensa pública: la experiencia en la Causa Riachuelo

Pilar García

Arquitecta (UBA). Maestranda en Estudios Urbanos (UNGS). Oficial (int.) del Equipo de Trabajo Riachuelo de la DGN.

Catalina Highton

Lic. en Trabajo Social (UNLZ). Prosecretaria administrativa del Equipo de Trabajo Riachuelo de la DGN.

Teresita Rossetto

Abogada (UBA). Escribiente (int.) del Equipo de Trabajo Riachuelo de la DGN.

I. Introducción

SAN IGNACIO / LA MORITA - E. ECHEVERRÍA



Fuente: <https://www.openstreetmap.org/>

El presente artículo se propone abordar uno de los aspectos centrales de la forma en cómo se desarrolló, y continúa desarrollándose, la intervención de la defensa pública en la Causa Riachuelo¹ a partir de la creación del

¹ Con Causa Riachuelo nos referimos a la causa caratulada CSJ 1569/2004/(40-M)/CS2 “Mendoza y otros c/

BARRIO SARMIENTO - E. ECHEVERRÍA



Fuente: <https://www.openstreetmap.org/>

Equipo de Trabajo Río Matanza Riachuelo² (en adelante “el Equipo”) en la Defensoría General de la Nación (DGN). La misión del Equipo es garantizar el acceso a la justicia a partir del abordaje territorial de las comunidades afectadas a este proceso. En ese sentido es importante señalar que la sentencia³ dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el marco de la causa adoptó un reconocimiento de la afectación colectiva de derechos con una incidencia jurisdiccional amplia y diversa. Por lo tanto, la forma de trabajo para el abordaje de las comunidades afectadas debía adoptar una estrategia que reconociera las múltiples demandas y voces existentes.

Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios – daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”.

2 Res. DGN N° 720/14.

3 Cuando hablamos de la sentencia, nos referimos al fallo dictado por la CSJN, M 1569 XL “Mendoza y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios – daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”, 8/7/2008.

A partir de esta práctica hemos podido construir lo que el Equipo concibe como *trabajo jurídico comunitario*⁴, que tiene en su matriz la construcción conjunta, entre operadores jurídicos y miembros de la comunidad abordada territorialmente, de una estrategia jurídica. Esta estrategia incluye pero excede el ámbito judicial y se articula con otras acciones que despliega la comunidad en pos de exigir y lograr el cumplimiento efectivo de los derechos que fueron vulnerados.

En el recorrido presentaremos algunas reflexiones sobre la especificidad de los territorios y el aporte que este prisma ha tenido (y tiene) sobre la lógica de intervención que se desarrolla. De este modo, pondremos en diálogo la práctica y la teoría con el objetivo de reflexionar sobre el ejercicio de la defensa pública y poner en tensión la representación homogeneizante de los barrios populares, que desconoce las singularidades de cada territorio y que tiende a ubicar a las comunidades en un rol pasivo, como meros depositarios de acciones y resoluciones judiciales.

Para ello utilizaremos la experiencia de intervención realizada por el Equipo desde 2014 a la fecha en dos procesos de relocalización/urbanización realizados en tres barrios del Municipio de Esteban Echeverría afectados a la causa: San Ignacio y La Morita, por un lado; y Sarmiento por el otro. La elección de estos dos procesos no tiene un fin comparativo, en términos del éxito o fracaso de la intervención, sino que tiene por objetivo mostrar, a través de ejemplos concretos, cómo cada especificidad modeló la intervención y por

4 Este concepto se encuentra desarrollado en el artículo que el Equipo de Trabajo de la causa “Riachuelo” DGN y el Equipo Interdisciplinario de la SGPI DGN publicó en 2021, El trabajo jurídico comunitario en la Defensa Pública: reflexiones a partir de la causa “Mendoza”, dentro de la Revista Institucional del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N°24 (pp. 188-201).

qué resulta fundamental incorporarla para el desarrollo de las estrategias. Tampoco se pretende que estas experiencias se tomen como recetas. Como ha sido dicho en otro artículo elaborado por el Equipo (2021, 199) “podemos afirmar que la posibilidad de lograr el efectivo acceso a la justicia de un colectivo en situación de vulnerabilidad implica un especial esfuerzo de especificidad, es decir, definir los modos de intervención del trabajo jurídico comunitario, en función de las características particulares de cada comunidad”.

En el primer apartado nos detendremos a explicar qué entendemos por especificidad del territorio y los conceptos e ideas principales que lo definen. Luego, presentaremos de forma breve la experiencia de trabajo en los dos procesos mencionados, poniendo en contexto sus principales características, sus hitos, recorrido judicial y extrajudicial. En tercer lugar, haremos dialogar a los dos primeros apartados para analizar cómo la especificidad del territorio fue incorporada, examinando algunas de las variables que han sido significativas por su incidencia en la intervención realizada. Finalmente, esbozaremos algunas reflexiones que no pretenden dar por cerrado el tema ni arribar a conclusiones rígidas.

II. ¿Qué entendemos por especificidad del territorio?

Para este trabajo tomamos el concepto de *territorio* que, según geógrafos suizos y franceses contemporáneos (Raffestin 1981; Hoerner 1996; Guy Di Méo 1998; Scheibling 1994), es comprendido como “el espacio apropiado por un grupo social para asegurar su reproducción y la satisfacción de sus necesidades vitales, que pueden ser materiales o simbólicas”⁵. A partir de esto,

comprendemos que, como operadores territoriales, estamos estratégicamente situados, cognoscitiva y operativamente. Dematteis (2016, 56) se refiere a quienes se ocupan de la territorialidad para proyectar espacios; dice que “con una redescrición de los lugares, ellos contribuyen a cambiar la sociedad; con una proyección de su transformación física, reconceptualizan y reestructuran las relaciones sociales, estableciendo, al mismo tiempo, los órdenes locales en los planes”. Como parte de nuestra labor, intervenimos a la hora de repensar estos espacios. Por lo tanto, es necesario interpretar cabalmente los territorios que abordamos: cada uno en su singular complejidad, interpretando las características que los hacen específicos.

Este trabajo lo realizamos en búsqueda de objetivos mancomunados con vecinos y vecinas que se vieron incorporados a esta causa enmarcados en la manda judicial. En este sentido, nos resulta importante reconocer las distintas voces que podemos encontrar al interior de cada territorio, que se presenta como una arena compleja en la que se suscitan permanentes conflictos, tanto entre vecinos como con los organismos involucrados. Suscribimos en este sentido al planteo de Cravino y Fainstein (2017, 70) cuando dicen que los habitantes de los barrios “no son participantes neutrales, sino que portan intereses, necesidades y valoraciones de lo que es justo e injusto en las políticas sociales urbanas (y en las relaciones vecinales) y poseen representaciones/percepciones de la ciudad”.

Estos conflictos representan las voces diversas que consideramos no deben ser homogeneizadas para que se construya un nuevo espacio y que no quede vacío de contenido y significantes; que responda a la identidad compleja del territorio en el que trabajamos. Nuestra tarea se enfoca, entonces, en buscar una resolución del conflicto, pero no su anulación.

Por otro lado, es necesario remarcar que

⁵ Más adelante en el texto utilizaremos el concepto de *espacialidad* como equivalente de este uso de *territorio*.

esta especificidad del territorio no es estática. Las características que identificamos como diferenciales de cada barrio transmutan, como así también las dinámicas internas. Más frecuentemente, de todos modos, se modifican los planes para las intervenciones en los barrios y las decisiones institucionales se contrarían día a día. Eso hace que la intervención del Equipo necesariamente cambie también, adaptando su estrategia a un mar de variables en permanente transformación, igualmente propio de las complejidades de los territorios.

Es el abordaje territorial, a fin de cuentas, la única manera de reconocer las particularidades del territorio, incorporando sus dinámicas, los cambios que se susciten, las singularidades de cada comunidad, arribando a una lectura integral que nos permita elaborar estrategias jurídicas que respondan a las necesidades reales de cada población.

Es preciso exponer ahora nuestros ejes de análisis. Cada uno fue seleccionado a partir de la importancia que impregnan en cada uno de los barrios, que los convierte en sujetos diversos y específicos que es necesario interpretar no sólo previamente sino, sobre todo, durante el abordaje. De esta manera podremos alcanzar a esbozar la complejidad dinámica que representan. Los ejes son:

- A. Lógicas de gestión de los gobiernos municipales
- B. Niveles de organización comunitaria
- C. Prácticas y experiencias de participación
- D. Trayectorias en el uso de herramientas institucionales
- E. Espacialidad

Teniendo en cuenta que nuestra intervención desde el Equipo Riachuelo se da en el marco de una megacausa, donde los efectos de su sentencia exceden enormemente lo planteado por quienes interpusieron la demanda que le da origen, una de las primeras cuestiones a evaluar consiste en verificar en el territorio que la medida ordenada resulta apropiada para su

realidad y el grado de aceptación que esto tiene por parte de la población involucrada.

Es preciso recordar que la causa se originó a partir de un reclamo en favor de un grupo de vecinos/as de Villa Inflamable, a partir de lo cual la CSJN terminó ordenando, entre otras cosas, mejorar la calidad de vida de todos/as los/as habitantes de la Cuenca Matanza - Riachuelo⁶. Es decir: de un reclamo en favor de un grupo de 16 vecinos/as de Villa Inflamable, se derivó en una causa colectiva cuya sentencia tiene como población destinataria a todos los/as habitantes de la cuenca, abarcando parte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y distintas áreas distribuidas a lo largo de 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires.

De esta forma, uno de los desafíos de la ejecución de la sentencia (entre los tantos que ha debido -y todavía debe- afrontar), es el de traducir pretensiones concretas a la manda de “mejorar la calidad de vida”. En una primera etapa de la ejecución de la sentencia, esto fue interpretado como la necesidad de erradicar y relocalizar las villas y asentamientos de la cuenca que se encontraran dentro del ‘camino de sirga’⁷ o por cuestiones de criterio ambiental que así lo justificaran.

Sin embargo, si tenemos en cuenta que en el barrio de Villa Inflamable, que diera origen a esta causa, los/as mismos/as habitantes lograron cuestionar la manda que ordenaba su

6 Para ver esto en mayor profundidad, se sugiere la lectura del artículo “Aportes para la intervención de la defensa pública en casos de injusticia ambiental. Reflexiones desde la Causa Riachuelo” en esta revista.

7 La figura de *camino de sirga* fue incorporada a la causa por el juez a cargo de la primera etapa de ejecución, basándose en lo dispuesto por el Código Civil vigente en aquel momento, donde se establecía la obligación de dejar libre una franja de terreno de 35 metros de ancho en toda la extensión del curso de agua. Esto fue modificado en el año 2014 con la sanción del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, que lo redujo de 35 a 15 metros, a través de su art. 1974.

relocalización. Lo hicieron demostrando que esa no era la solución que mejor se ajustaba a la realidad del barrio⁸, tal como ocurrió también en Barrio Sarmiento (según desarrollaremos a continuación). Así, queda en evidencia que una causa de tal magnitud, que pretendía soluciones idénticas en territorios tan extensos como disímiles, debe ser reevaluada en cada barrio en concreto, pues no podemos perder de vista el hecho que se trata de un fallo que termina incidiendo sobre la vida de una población que no había realizado reclamo alguno, por lo cual se desconocían, hasta el momento de intervención, sus realidades y pretensiones particulares.

La especificidad del territorio es un factor que debe guiar la labor de todo operador jurídico que realice abordaje territorial. En el caso de una causa como esta esa característica cobra mayor trascendencia aún, dado que el reconocimiento de derechos y la solución propuesta para garantizarlos viene dada por un proceso al que la mayoría de los/as destinatarios/as habían permanecido ajenos hasta el momento de su ejecución.

A lo largo de estos años, hemos sido partícipes de la transformación de la idea de mejora en la calidad de vida que se adapta mejor a cada barrio en particular, según lo que permite el territorio en sí y lo que demandan sus propios habitantes. Esto, tal como desarrollaremos más adelante, puede estar más o menos definido y ser más o menos explícito.

III. Presentación de los casos seleccionados para el análisis

a) San Ignacio y La Morita

Los barrios San Ignacio y La Morita están ubicados en la localidad de El Jagüel, partido de

Esteban Echeverría (PBA), sobre los márgenes del Arroyo Ortega, que divide ambos barrios.

En el marco de la causa Riachuelo, específicamente a partir de la ejecución de la sentencia dictada por la Corte y la elaboración del Convenio Marco 2010⁹, se definió la relocalización de las familias asentadas sobre los márgenes de este arroyo al Complejo de viviendas Montecarlo, ubicado a aproximadamente 5 km. de los barrios de origen. Así, a partir del año 2010, comenzó un largo y complicado camino hasta la efectiva relocalización de estos barrios.

En primer lugar, en el año 2011, el municipio de Esteban Echeverría realizó un censo en la zona delimitada para la relocalización, cuyo resultado arrojó un total de 96 familias.

A partir de ello, se informó a los/as habitantes de los barrios sobre la relocalización que estaba prevista para un futuro inmediato. Esto no ocurrió debido a diversas demoras en la obra del Complejo Montecarlo, que llevó a reiteradas postergaciones, de las cuales las familias se fueron enterando a medida que se vencían los plazos estimados para la entrega de las viviendas y que la relocalización no se concretaba. En ese contexto, comenzó el abordaje por parte del Equipo Riachuelo.

En el año 2016, frente a una nueva promesa de finalización de las obras, el Equipo de Estudios de Condiciones de Vida en el Conurbano Bonaerense de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), en coordinación con el Equipo Riachuelo, el Municipio de

⁸ Ver el artículo "Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo" en esta revista.

⁹ El Convenio Marco 2010 es el Acuerdo General para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en riesgo ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, Segunda y última etapa, firmado el 20 de diciembre de 2010 por todas las autoridades responsables de la ejecución de la causa "Mendoza" (Estado Nacional, la CABA, la Provincia de Buenos Aires, y los municipios involucrados) que prevé 17.771 soluciones habitacionales para familias que vivan en estos barrios en riesgo ambiental.

Esteban Echeverría y la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), realizó una actualización censal de la zona. En este caso se contó un total de 133 familias.

Sin embargo, la fecha fue incumplida una vez más y las obras en el Complejo Montecarlo permanecieron paralizadas hasta fines del año 2020. Durante octubre de 2021, frente a la reactivación y avance real de las obras, se trabajó nuevamente junto a la UNDAV en una actualización del censo, con el que se cerró el universo de familias a relocalizar.

Finalmente, las mudanzas se iniciaron en noviembre de 2022, en etapas que continúan a la actualidad, hasta concluir la relocalización prevista para 200 familias de San Ignacio y La Morita¹⁰.

De este brevísimo resumen sobre el derrotero de más de diez años que debieron atravesar las familias hasta que el proceso de relocalización se hizo realidad podemos comprender que la relación de los/as vecinos/as de los barrios con el municipio y el resto de los organismos intervinientes en el marco de la causa esté atravesada por el descreimiento en un proceso que en un principio se presentó como una solución y una mejora inminente en su calidad de vida y que, a partir de las sistemáticas postergaciones, terminó, incluso, sumando nuevos inconvenientes para las familias involucradas. De este modo, y en lo que importa para este artículo, nos interesa contextualizar que la intervención del Equipo, que un principio se pensaba como el abordaje de una relocalización en marcha, debió adaptarse a la realidad del proceso y repensar, junto al barrio, las intervenciones posibles durante los años

¹⁰ Al cierre de este artículo, todavía hay seis familias que permanecen en San Ignacio y La Morita a la espera de su relocalización, debido a las reiteradas demoras ocurridas en las obras de adaptación que requieren las viviendas que les fueron adjudicadas en el Complejo Montecarlo.

de espera hasta la finalización y entrega de las viviendas, orientando las demandas a la adopción de medidas de contingencia según las necesidades de cada barrio.

b) Barrio Sarmiento

En cuanto a su historia, el barrio Sarmiento, surge promediando los 2000 como resultado de una ocupación informal de un territorio que hasta ese momento estaba ocioso. Si bien durante los primeros años la justicia local ordenó desalojos para desocupar parte del polígono, estos fueron resistidos por las familias sostenidas en una sólida organización comunitaria. Esta característica, de las más relevantes del barrio, es determinante para la estrategia de trabajo desarrollada desde el equipo.

Al día de hoy, este barrio se compone de 31 manzanas, en su totalidad carece de redes formales de servicios públicos, todas sus calles son de tierra, incluso las calles públicas internas y los accesos principales, con excepción de una cuadra en el interior del barrio que fue asfaltada por los/as vecinos/as a partir de la coordinación de las familias frentistas de ese sector. A pesar de esta postergación, se trata de un barrio donde la producción popular del hábitat ha sido sumamente prolífica, trazando desde su conformación un polígono con calles y manzanas definidas, viviendas que se consolidaron a lo largo del tiempo, veredas construidas por sus habitantes, lo mismo que las redes informales de agua y luz, colocación de luminarias públicas e incluso el mejorado de las calles.

Por otro lado, su ubicación resulta ser estratégica, especialmente por su conectividad, dada su cercanía a la Ruta 4 (Camino de Cintura), que comunica con gran parte del conurbano bonaerense oeste y sur y la autopista Tte. Gral. Pablo Ricchieri, que comunica hacia CABA. El acceso principal del barrio es por la calle T. Condie, que limita con los tres galpones de una gran empresa de logística

(EXO Logística PLEE) y del lado opuesto, al norte, el límite del barrio es la Av. de la Noria que linda con el río Matanza- Riachuelo, dejando una distancia entre el río y el barrio de más de 35 metros.

El Sarmiento es otro de los barrios de Esteban Echeverría que fue incorporado al Convenio Marco 2010 como barrio de demanda, afectado a un proceso de relocalización dentro de la causa Riachuelo, bajo la premisa principal (pero no la única) de una supuesta contaminación de suelo. De acuerdo a los planes municipales, la relocalización iba a abarcar a la totalidad de las familias que habitaban el polígono ocupado por el barrio, que iban a ser trasladadas al complejo de viviendas nuevas "Papa Francisco". Al igual que muchas otras obras de vivienda que deben ejecutarse en el marco de la causa, a la fecha ni siquiera ha comenzado su construcción. Una particularidad que tuvo este proceso fue que en el mismo macizo donde está el Sarmiento también se emplazó el barrio Patria Grande (ambos se encuentran adyacentes, separados únicamente por una calle). Sin embargo, este último no fue incorporado a la causa judicial y, por ende, no pesó sobre sí la idea de la relocalización, a pesar de que presenta las mismas características morfológicas urbanas que el Sarmiento.

A contramano de los planes municipales, los/as habitantes del barrio Sarmiento rechazaron la relocalización y solicitaron permanecer en su lugar, proponiendo su urbanización y exigiendo principalmente el acceso a los servicios públicos. Pasó una década desde que en el año 2011 se realizó el censo para determinar la cantidad total de familias que vivían en el barrio y que "*debían ser relocalizadas*" hasta que se logró poner en discusión ese plan y revertirlo. Finalmente, en marzo de 2022 el Juzgado Federal N°2 de Morón le ordenó a ACUMAR y al municipio la formulación del plan de reurbanización, que aún no fue presentado.

La decisión de la municipalidad de relocalizar el barrio no había sido justificada en estudios ambientales, sino que se basaba en tres motivos de riesgo ambiental por los cuales entendía que el barrio debía ser relocalizado: contaminación de suelo, cercanía a un gasoducto y el riesgo de inundabilidad del terreno donde se emplaza el barrio. Si bien estos argumentos fueron repetidos a lo largo del proceso, dentro y fuera del expediente judicial, carecían de documentación que los respalde. Asimismo, el proyecto de relocalización tampoco fue consultado con los/as habitantes, quienes simplemente fueron informados sobre la decisión.

En este escenario, la intervención resultó ser compleja, en tanto la política pública adoptada para dar cumplimiento a la manda judicial era la de la relocalización y no había antecedentes en el marco del expediente de que esto fuera cuestionado. Esto fue así hasta que, a partir del caso de Villa Inflamable¹¹ se incorporó un paradigma distinto, que puso en discusión la premisa que para la mejora de la calidad de vida la única vía era la relocalización, y dio lugar a la apertura de procesos de reurbanización.

El Equipo inició el abordaje de este territorio a fines del año 2014, a partir de que una de las referentas del Centro Comunitario Los Sin Techo se puso en contacto con la Defensoría en virtud de lo que las familias entendían como "la amenaza de la relocalización", que impregnaba su futuro de mucha incertidumbre ya que no se sabía cuándo podría ocurrir esto y si era posible confrontarlo. Asimismo, la información que tenían los/as vecinos/as sobre la causa judicial era muy escasa y desconocían casi por completo las características del proceso.

Fue así como nos constituimos en el barrio

¹¹ Ver artículo "Tensiones en la construcción de la estrategia jurídico-comunitaria en la Causa Riachuelo" en esta revista.

y a partir de este primer acercamiento pudimos comenzar a conocer con mayor profundidad la situación y generar los primeros acuerdos con esta comunidad, proponiéndonos, entre otras cosas, que articulemos el trabajo que se podría realizar como organismo de defensa pública con la Comisión Vecinal instituida en el barrio para ejercer su representación.

En este marco, el trabajo del Equipo se centró en propiciar la comprensión de la comunidad del proceso judicial en el que se encontraba inmerso el barrio. Mientras, se comenzó a construir la estrategia junto a los/as referentes para abordar el conflicto en torno a la medida de relocalización adoptada por el municipio.

IV. La especificidad del territorio aplicada

Los procesos que seleccionamos para analizar, si bien están ubicados en el mismo municipio, tienen características claramente diferenciadas entre sí y han derivado en intervenciones muy distintas, ajustadas a la realidad de cada barrio.

La definición de un plan de trabajo a partir del contacto con el territorio y el reconocimiento de su recorrido y características propias, no solo busca un abordaje respetuoso que tome al barrio como actor (y no como mero objeto de intervención), sino que influirá directamente en la eficacia del trabajo que finalmente se desarrolle, dado que nos permitirá definir de forma estratégica la vía y el momento oportuno para avanzar sobre cada una de las necesidades del barrio.

De este modo, la decisión de cómo y cuándo abordar una problemática concreta, será tomada a partir de lo relevado en el abordaje territorial, en combinación con un análisis del contexto político e institucional y en acuerdo con la comunidad involucrada respecto de la priorización que esta realice sobre sus propias problemáticas. Estas variables resultan esenciales a la hora de evaluar qué camino resulta

más conveniente para conseguir el resultado deseado. No obstante, la priorización de las problemáticas que hagamos y la vía que seleccionemos para intentar la solución pretendida, necesariamente va a ir modificándose. Esta variación es el mejor indicador de que, lejos de limitarnos a cumplir con reclamar compulsivamente en sede judicial, estamos guiándonos por las particularidades mencionadas, realizando el esfuerzo de repensar en cada caso el camino que ofrece mayores posibilidades de alcanzar la solución perseguida.

Así, adentrándonos en el análisis de los ejes de la especificidad del territorio que más relevancia han tenido en los casos seleccionados, nos interesa introducir, primero, el eje de las *lógicas de los gobiernos municipales*. Por el rol particular que los municipios tienen en la causa, este eje nos servirá para comprender mejor algunas cuestiones a las que haremos referencia a continuación.

Si bien este eje se basa principalmente en la impronta de cada municipio, su forma de conducción y de construcción de política pública, y su vinculación con los/as vecinos/as y con los procesos judiciales -todo lo cual determinará el modo en que los y las operadoras jurídicas nos relacionamos con la gestión municipal-, aquí nos interesa resaltar el rol de los municipios, quienes pese a no ser condenados son los entes ejecutores de la manda. Es decir, son los encargados de realizar casi la totalidad de las obras desplegadas en el marco de la ejecución de la sentencia, definiendo, por ejemplo, si lo hace a través de empresas o cooperativas, elaborando proyectos, etc.

Los propios municipios son, también, los que definieron qué barrios fueron incluidos en el Convenio Marco 2010, a partir del cual -como dijimos anteriormente- se determinaron las 17.771 soluciones habitacionales necesarias para cumplir con la orden de mejorar la calidad de vida de los/as habitantes de la cuenca.

Esto cobra gran relevancia en el caso del

barrio Sarmiento, donde el discurso sostenido por el municipio era que existía una obligación de relocalización ordenada por un juez. De esta manera se omitió el hecho de que la decisión de afectar un determinado barrio a este proceso, incorporándolo al convenio referido, fue potestad de cada municipio, bajo los parámetros de la liberación de la sirga -tanto del río Matanza Riachuelo como de los arroyos que forman parte de la cuenca-, o bien por situaciones de riesgo ambiental (criterio utilizado en el caso del Sarmiento).

A pesar de lo que Subirats (2016) sostenía acerca de estas instituciones, a las que adjudicaba un beneficio respecto a la localidad de su trabajo diciendo que “la proximidad emerge como un espacio desde el que pueden ofrecerse respuestas adecuadas a la diversidad y a los nuevos retos emergentes”, nosotros verificamos en estos años de trabajo que las decisiones más bien responden a la necesidad de un entramado político más complejo, los que nos aleja de tener una lectura simplista de la cercanía con el vecino como única variable en las decisiones. De todos modos, sí acordamos con este autor que la posibilidad de la proximidad (que tal vez en esta causa disponga de mayor cantidad de variables para poder practicarla) coopera con la construcción de objetivos que se adapten a las necesidades reales de los/as vecinos/as.

El segundo eje que nos interesa desarrollar con profundidad es la *organización comunitaria*. Su presencia o no en un territorio es una variable sumamente importante que determina en gran medida la lógica de intervención que el operador jurídico podrá desplegar en un barrio en particular. Una organización fuerte, representativa de los intereses del barrio, posibilita la construcción conjunta de la estrategia jurídica de una forma dinámica, en diálogo permanente con referentes, cuyas acciones son reconocidas y legitimadas por los/as vecinos/as. Según Holston (2009, 51) “los

líderes barriales (...) constituyen un recurso colectivo que los residentes construyen para poder utilizar, individual y colectivamente, cuando sea necesario”. No se trata de una estrategia construida por la suma de voluntades individuales, sino que se basa en la participación activa del barrio en la construcción de su propio destino y que tiene capacidad para cuestionar definiciones impuestas desde arriba hacia abajo.

En este sentido, la arraigada trayectoria de participación y organización comunitaria presente en el barrio Sarmiento, que opera fuertemente en la búsqueda y gestión de soluciones a los problemas y conflictos que se suscitan, resultó central en el proceso de inserción y posterior desarrollo del trabajo jurídico comunitario del Equipo. Por un lado, hay gran cantidad de organizaciones sociales y políticas (centros comunitarios, comedores, merenderos) que trabajan por el bienestar del barrio y sus familias, pero además está la Comisión Vecinal, integrada por presidente, vicepresidente, secretario y tesorero (elegidos/as con el acuerdo de los/as habitantes del barrio en general- independientemente de la manzana en que vivan); y delegados/as de manzana (elegidos/os por las familias que residen en esa manzana).

Si bien el trabajo del Equipo principalmente se articula con la Comisión Vecinal -con quien se mantiene un diálogo permanente-, dada la densidad del entramado social presente en este territorio se incorpora a esta dinámica a las organizaciones barriales. Se realizan reuniones con la presencia tanto de la Comisión Vecinal como con representantes de las otras organizaciones, en virtud del rol que tienen en la construcción de un hábitat digno y en los asuntos públicos del barrio, como así también para la circulación de la información importante que los/as vecinos/as deben conocer en relación al estado del proceso.

En el marco de la causa Riachuelo, el barrio Sarmiento tiene la particularidad de que la pretensión de la comunidad distaba mucho del plan de relocalización formulado por el municipio -y que era la lógica imperante en la causa-. La densidad organizativa de este territorio fue un pilar fundamental en la búsqueda de que la opinión de las familias sea tenida en cuenta y oída en el marco del expediente judicial, pero también por fuera del mismo.

En función de esto, y dado que el rechazo a la relocalización era común a todo el barrio, desde el Equipo se gestionó un pedido de patrocinio colectivo realizado por la comunidad a través de la Comisión Vecinal. Para ello, en el barrio se juntaron más de 600 firmas de familias que acompañaron la solicitud de la asistencia jurídica integral para que su opinión fuera considerada en el marco del expediente judicial y en las medidas adoptadas. Fue así que, iniciando este proceso, en agosto del 2015 y con el patrocinio del Equipo¹², los/as vecinos/as realizaron la primera presentación judicial en la cual se puso en conocimiento del juzgado delegado la opinión de los/as habitantes del barrio y la falta de estudios que justificaban la relocalización. En el marco de este patrocinio, la vinculación del Equipo con los/as vecinos/as estableció un diálogo permanente a partir de la Comisión Vecinal, a partir del cual pasaron a considerar a la Defensoría como su “abogado de confianza” que puede brindarles asistencia técnica y colaborar en la comprensión del proceso judicial. Al mismo tiempo, vecinas y vecinos se consideran artífices de la estrategia desplegada, ya que se construyó de manera conjunta.

En el caso de San Ignacio y La Morita, a diferencia del Sarmiento, no existía una organización comunitaria capaz de representar los intereses de los barrios en el marco de la causa. Por esta razón, luego de que desde el Equi-

po intentáramos fomentarla sin éxito, hemos recurrido a otras herramientas en busca de un canal de comunicación con ambos barrios, como la creación de un grupo de WhatsApp integrado por representantes del Equipo y gran parte de los/as vecinos/as de San Ignacio y La Morita. Para lograr esto, fue esencial la colaboración de vecinas que se constituyeron como referentas espontáneas y que, por su participación y contacto con el resto de los/as vecinos/as, facilitaron y facilitan la difusión de información desde y hacia el barrio.

Esto nos parece un dato clave en el análisis de este eje, dado que frente a la ausencia de una organización comunitaria fuerte y representativa, es importante, como operadores territoriales, poder identificar estos referentes espontáneos que suelen estar presentes, en mayor o menor medida, en cada barrio. Los/as responsables de comedores o merenderos o las y los representantes de organizaciones sociales también resultan actores sumamente valiosos que nos permiten obtener un panorama más general del barrio y tomar contacto, a través de ellos/as, con más vecinos/as.

Otra variable importante en el análisis de la especificidad del territorio y que también tienen mucha incidencia en el trabajo desarrollado por la defensa pública se refiere a *las prácticas y experiencias de participación presentes en la comunidad abordada*. Considerando la relevancia de estos procesos es sumamente importante que los/as vecinos/as que se vean afectados tengan información clara y suficiente y puedan opinar sobre aquello que en definitiva será un cambio sustantivo en su propia vida y la de su familia.

Según Haiman El Troudi (2005, 8), “la participación no es un concepto único, estable y referido sólo a lo político. Es una dinámica mediante la cual los ciudadanos/as se involucran en forma consciente y voluntaria en todos los procesos que les afectan directa o indirectamente”. En el marco de la cau-

12 Res. DGN N° 1277/15.

sa Riachuelo se ha establecido una instancia participativa en la que se involucra a la comunidad por medio de las llamadas “mesas de trabajo”¹³. Estas reuniones deben realizarse cada dos meses y, en provincia de Buenos Aires, se hacen presentes las/os vecinas/os, los organismos ejecutivos con responsabilidad de cumplimiento de la sentencia (ACUMAR y municipios, principalmente) y el Equipo.

Sin embargo, la sola existencia de estos espacios no garantiza que el principio de participación se cumpla cabalmente. En aquellas comunidades con mayor grado de organización y experiencia en estas prácticas es posible desarrollar acciones para intentar que estas instancias sean un espacio deliberativo y no meramente informativo. Para ello, las/os vecinas/os junto a las/os operadores jurídicos organizan cuidadosamente la convocatoria y el desarrollo de las mesas: garantizan la presencia de las/os vecinas/os, definen temas prioritarios, solicitan con anterioridad la presencia de algún organismo cuya presencia resulta pertinente por la temática a desarrollar en dicha oportunidad, preparan documentación de algún tema que quieren abordar, etc.

En el barrio Sarmiento, para el desarrollo de la *estrategia jurídica* fue fundamental el rol de la comunidad organizada en estas instancias. En la primera etapa, cuando todavía estaba latente la “amenaza de la relocalización”, las reuniones se realizaban en la calle y la participación del barrio era muy masiva con el objetivo de mostrar una posición de consenso y firme en rechazo de la relocalización. Para ello, previamente se acordaba distribuir la toma de la palabra entre integrantes de la comisión vecinal y delegados/as para que se

expusiera, en primer lugar, el rechazo a la medida y se solicitara la realización de estudios ambientales; y, seguidamente, los reclamos concretos del barrio (acceso a agua de red, falta de recolección de residuos, mejorado de las calles, etc.) con el objetivo de que estas demandas colectivas quedaran debidamente registradas en el acta de la reunión y no se diluyeran, pese a la masividad del encuentro, en la superposición de pedidos individuales inconexos y desarticulados.

En la experiencia del barrio Sarmiento es posible identificar cómo la organización comunitaria y su experiencia de participación fueron nodales en la construcción de la estrategia que logró como resultado revertir la medida de relocalización, transformándola en un plan de reurbanización. Holston (2009) explica que las desigualdades contenidas en la segregación espacial producen indefectiblemente demandas respecto a la vivienda, la propiedad y la infraestructura. Para que estas demandas se motoricen se requiere la participación activa de los/as habitantes, para lo cual deben necesariamente reconocerse como sujetos de derecho, construcción que intentamos acompañar desde el Equipo con cada población abordada.

En el caso de los barrios San Ignacio y La Morita, en cambio, nunca se han logrado instancias de participación efectivas. Tal como se mencionó anteriormente, la sola existencia de espacios como las mesas de trabajo no garantiza una participación real. Así, en el caso de estos barrios, las mesas celebradas han sido, en el mejor de los casos, meras reuniones informativas, dado que muchas veces la falta de una organización comunitaria representativa genera que esos espacios sean utilizados para plantear cuestiones particulares de los/as vecinos/as que asisten, en lugar de proponer el tratamiento reclamos comunitarios.

Las instancias de participación se ven aún más desvirtuadas si a la falta de organización

13 Las mesas de trabajo son espacios de información, deliberación y consensos que tienen como fin garantizar la participación social en los procesos de relocalización y reurbanización dentro de la causa Riachuelo, habiendo sido su realización ordenada en el expediente judicial.

comunitaria se le suman actores municipales cuyas lógicas de intervención desconocen las identidades propias de cada barrio, como en el caso de San Ignacio y La Morita, donde se insistió en realizar mesas de trabajo únicas para ambos, dificultando, todavía más, la posibilidad de aprovechar estos espacios para el tratamiento de problemáticas propias de cada uno. Esto lo hemos visto a lo largo del proceso, donde frente a una relocalización con diez años de demora hemos tenido que elaborar una agenda de medidas de contingencia capaz de abordar aquellas problemáticas urgentes que debían atenderse hasta tanto se concretara la relocalización.

En este sentido, en La Morita una de las cuestiones trabajadas fue la falta de acceso a agua potable. Sin embargo, pese a ser un tema esencial, el reclamo no surgió en ninguna de las mesas de trabajo convocadas por el municipio en conjunto con San Ignacio, dado que allí se limitaban a actualizar la información respecto de la relocalización por ser el tema en común de ambos barrios. Así, el relevamiento de la problemática del agua surgió del abordaje realizado por el Equipo, desde donde hemos instado la realización de reuniones específicas para tratar este tema y evaluar, junto al barrio, las opciones posibles hasta alcanzar, en sede judicial, una solución provisoria consistente en la instalación de tanques comunitarios en puntos estratégicos del barrio.

Una vez más, las diferencias entre los casos seleccionados nos permiten comprobar que, si bien hay un escenario que se constituye como deseado -el de una comunidad con experiencia en organización y participación-, el hecho de que esto no ocurra no implica que las decisiones deban tomarse de forma independiente a ella, sino, por el contrario, que tendremos que redoblar esfuerzos para generar espacios y modos en los que los/as vecinos/as puedan expresarse e incidir en el rumbo a tomar.

La trayectoria en uso de herramientas institucionales de las comunidades, es decir su experiencia en la vinculación con las múltiples agencias del Estado, es distinta en cada territorio y esto influye en su conocimiento y familiaridad con los diversos organismos y mecanismos institucionales para viabilizar sus demandas. En los casos de análisis, esta variable fue muy distinta: en San Ignacio y en La Morita la gran mayoría de las familias tenía poca experiencia de vinculación y en general estaba orientada a la gestión de asistencia ante la autoridad local. Por ello, en estos territorios la interacción de múltiples organismos en el marco de la Causa Riachuelo (municipio, ACUMAR, Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, Defensoría, Juzgado) muchas veces conllevaba confusiones respecto del rol y las competencias de cada quien, impactando negativamente en la canalización de las demandas. Esta característica se tuvo en cuenta en el abordaje territorial realizado, procurando, por ejemplo, mecanismos para que las familias identifiquen al organismo con el que se vincularon -o debían comunicarse-, el rol desarrollado y canales claros para contactar al Equipo.

A diferencia de San Ignacio y La Morita, la comunidad del barrio Sarmiento, desde su origen comenzó a vincularse con diferentes agencias estatales, por ejemplo, con la entonces Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social "Padre Mugica", con la cual se vinculó al constituirse como barrio, acumulando en su historial una gran capacidad de gestión. Esta experiencia se puso en juego en la estrategia desarrollada en el marco de la causa Riachuelo y fue muy importante para la construcción del consenso necesario, entre los organismos intervinientes, sobre la importancia de realizar el estudio de caracterización de suelo ante la ausencia de información que justifique la medida de relocalización. Finalmente, este consenso tomó forma en el marco del expediente judicial, donde se

plasmó el acuerdo en el que ACUMAR asumió la responsabilidad de hacerlo y cuyo resultado, informado en 2020, fue vital para el cambio de plan hacia la reurbanización.

Tal como describimos anteriormente el barrio Sarmiento se despliega entre el Río Matanza Riachuelo¹⁴ y una empresa logística, en un sentido, y Ruta N°4 y el Barrio Patria Grande en el otro. Presenta un espacio físico concentrado, con una traza ordenada, que facilita la interacción y la disposición de espacios de sociabilidad para la misma. Por otro lado, en San Ignacio y en La Morita, el área que se recorta para la actuación de esta causa es longitudinal y se dispone en los márgenes del Arroyo Ortega. Responden a una trama urbana formal, sin poseer una gran extensión, contenidos entre Avenida Fair y Edison.

Las diferencias morfológicas entre estos barrios nos llevan a hablar del concepto de *espacialidad*, estudiado aquí por constituir un eje de conformación de la sociedad. Por más abstracto que resulte en nuestra función jurídica comunitaria, nos es preciso resaltarlo porque parece fundamental su incorporación a fin de lograr comprender las especificidades de las comunidades con las que trabajamos. Se establece que la espacialidad, o el espacio socialmente producido, se realiza a partir de la apropiación del espacio físico y la incorporación del espacio mental de la cognición y la representación. Pero tanto espacio como vida social tienen una relación dialéctica: “la vida social es al mismo tiempo espacio-formadora y espacio-contingente” (Soja 1985, 7).

Sobre esta temática no nos interesa centrarnos en el aspecto del espacio físico como “influyente” para la producción social del es-

pacio. No por miedo a caer en determinismos de diseño que ya discutió hábilmente Harvey (2000), entre otros, sino para centrarnos en otro tipo de reflexiones. De todos modos, sí merece la pena ser señalado que los modos de intervención del territorio por parte de los/as vecinos/as en el momento de la ocupación, que fueron condicionados por múltiples factores (entre ellos el espacio físico), resultaron determinantes para construir tanto su subjetividad como su sentimiento de arraigo y representación del territorio, y por lo tanto modificó directamente su modo de participación y organización barrial en esta causa.

Dematteis (2006, 56) nos ayuda a explicar esto con un parafraseo a Deleuze y Guattari:

(...) nada se piensa, se hace, ni se cambia si no es a través de la materialidad de los lugares y de sus propiedades, porque es a través de estas –de las cosas ligadas al suelo– que pasan necesariamente (aunque no en modo determinista) todas las relaciones sociales y sus representaciones conceptuales (Deleuze y Guattari 1991).

La relación subjetiva de los/as vecinos/as de estos barrios con su territorio, su sentido de arraigo y apropiación es un estudio aparte en el que no entraremos en este artículo, pero sí nos interesa reflexionar sobre algunas relaciones que lo anterior revela. A partir de la intervención del Equipo en estos barrios, conocemos que el fallo judicial tuvo para ellos/as distintas repercusiones que se reflejan en la espacialidad.

En el caso del barrio Sarmiento, antes de conocer lo que conllevaba la inclusión del barrio en el Convenio Marco 2010, los y las vecinas defendían su barrio de los reiterados intentos de desalojo. De este modo, ya se conformaban como una comunidad barrial organizada y en perpetua resistencia, sólida y concentrada.

14 Algunas de las acciones desarrolladas por la Comisión Vecinal fueron la presentación de notas, participación como expositores en las audiencias públicas realizadas por ACUMAR, gestión de visitas de múltiples actores de diferentes organismos al territorio, incluida la presidente de ACUMAR de ese entonces, entre otras.

De los barrios San Ignacio y La Morita fueron incluidos para la causa únicamente las viviendas localizadas en los 35 y/o 15 metros del arroyo (dependiendo de la voluntad de las familias, según se describe anteriormente). Al verse afectada a la causa solo una porción de cada barrio podría inferirse que esto repercutió en la respuesta del barrio frente a la propuesta del municipio de Esteban Echeverría.

Por último, quisiéramos mencionar otras singularidades dentro de los procesos atravesados en el marco de la causa que fueron útiles para pensar la especificidad de estos territorios. El proceso de relocalización en los casos de San Ignacio y La Morita fue propuesto por el municipio, únicamente para el área denominada 'camino de sirga', con lo cual no había mucho margen de discusión sobre la medida, dado que la parte afectada se encuentra al margen del Arroyo Ortega, dentro de la cuenca Matanza Riachuelo y, en ese sentido, su liberación se encuentra ordenada por ley y por la sentencia. A la vez, su liberación tiene una incidencia directa en la calidad de vida de la población, no solo la alcanzada por la relocalización -por las condiciones de inhabilitabilidad de los márgenes de cualquier curso de agua-, sino también para quienes permanecen en el barrio, dado que el despeje de la zona de ribera permite la construcción de calles o caminos y el acceso a servicios formales, por lo cual en este caso en concreto resultaba una medida necesaria y proporcionada para las necesidades de ambos barrios.

En general había una gran conformidad por parte de las familias respecto de la relocalización, dado que se trataba en su mayoría de viviendas sumamente precarias, muchas de ellas ubicadas prácticamente sobre el arroyo. Sin embargo, y como es esperable, el nivel de aceptación disminuía en aquellas familias que contaban con viviendas más consolidadas, así como también, a partir del transcurso del tiempo y las reiteradas demoras que provocaron una gran desconfianza de parte de la población.

Por otra parte, el municipio de Esteban Echeverría identificó, en primera instancia, el polígono a relocalizar de estos barrios, a partir de lo regulado por el Código Civil (el cual como hemos visto, fue modificado en 2015, reduciendo el área considerada camino de sirga de 35 a 15 metros. Aun así, en las actualizaciones censales realizadas en el 2016 y 2021 por la UNDAV, el criterio se mantuvo incluyendo las viviendas localizadas en los 35 metros. Previo a la relocalización al Complejo Montecarlo, el Municipio introdujo la variable de los 15 metros para definir qué familias debían ser mudadas, justificando esta decisión con la modificación a la normativa del 2015.

Frente a esto, y basándonos siempre en el propósito de mejorar la calidad de vida de los/as habitantes de la Cuenca, luego de comprobar que la relocalización era efectivamente la medida que mejor se ajustaba a la realidad de la mayor parte de la población afectada, desde el Equipo hemos defendido la postura de respetar la voluntad de aquellas familias que quedaron por fuera de los 15 metros, pero dentro de los 35 sobre los que originalmente se planificara la relocalización. Esto, basándonos en el hecho de que durante años a estas familias se les había informado que serían reubicadas a una vivienda nueva en el Complejo Montecarlo, prohibiéndoles, a su vez, la posibilidad de modificar o ampliar su vivienda de origen. Esta propuesta evitó, también, avanzar con la relocalización de viviendas que, a partir de la modificación legal, no tenían la obligación de liberar la zona en cuestión, permitiendo respetar su voluntad de permanecer en el barrio de origen.

A diferencia de San Ignacio y La Morita, en el caso del barrio Sarmiento -si bien inicialmente, en 2013, en el expediente judicial el municipio informó que el barrio estaba "erigido sobre el margen de la rectificación del Río Matanza"- lo cierto es que el polígono que abarca este barrio no está ubicado so-

bre el camino de sirga. Por esto, el criterio de liberación o despeje de la sirga no resultaba procedente para justificar la relocalización. Posteriormente, el criterio esgrimido por el municipio cambió, y para justificar el plan adoptado se basó en el riesgo ambiental y su impacto en los/as habitantes del barrio.

Sin embargo, las familias -que exigían la reurbanización del barrio- solicitaban la realización de estudios ambientales del suelo, dado que cuando el municipio les comunicó el proyecto de relocalización se justificaba con la contaminación del suelo, el peligro de un gasoducto y el riesgo de inundabilidad, pero no lo acompañó con documentación que evidenciara niveles de toxicidad de la potencial contaminación ni documentación que respaldara la existencia del gasoducto. Consideraban, por otra parte, que el riesgo de inundabilidad no podía contemplarse como un criterio para la relocalización ya que, si bien es una problemática que en ciertas condiciones climáticas perjudica a un sector del barrio, es una situación que afecta de igual manera a barrios aledaños (Patria Grande, Gaucho, Gauchito, etc.) a los cuales no se tenía intenciones de relocalizar y a muchas zonas de la localidad de 9 de Abril.

En virtud de la demanda realizada por las familias y de que efectivamente no se habían realizado estudios ambientales sobre el barrio, desde el Equipo en conjunto con la comunidad se desplegaron diferentes estrategias judiciales y extrajudiciales hasta lograr que ACUMAR en el año 2019, a través de una licitación pública, realice un Estudio de Caracterización de Suelo cuyo resultado arrojó que “la calidad de los suelos investigados, es compatible con el uso habitacional existente en el sitio¹⁵. La presentación de este resulta-

do y la posterior resolución judicial dictada en abril de 2022, que ordena la formulación de un plan de reurbanización para el barrio, propició el comienzo de una nueva etapa en este proceso centrada en la exigencia de la reurbanización.

En este caso, es posible observar cómo inicialmente la medida adoptada por el municipio en el marco de la ejecución de la sentencia no resultaba ser la más adecuada ya que era rechazada por las familias y no se ajustaba a las características y posibilidades del territorio. Sin embargo, luego de que esta situación fuera expuesta para su reconsideración ante los diferentes actores que intervienen y que en el marco de la causa judicial se introdujera un nuevo paradigma que contempla la mejora de la calidad de vida de los/as habitantes a través de las reurbanizaciones, la causa judicial que era considerada como un peso para el barrio se convirtió en la posibilidad de hacer exigible algo que antes no lo era.

V. Conclusiones

Tal como pudimos exponer a lo largo de nuestro artículo, el solo denominador común de pertenecer a villas o asentamientos ubicados en la Cuenca Matanza Riachuelo no resulta suficiente para poder proponer una única solución que satisfaga por igual a cada comunidad. En efecto, toda manda judicial dictada respecto de un territorio situado deberá ser contrastada, al momento de su ejecución, en el territorio en sí.

Por supuesto que la situación ideal sería que la sentencia misma contemple la especificidad del territorio donde pretende ser aplicada, para lo cual será esencial poder desarrollar cada una de las variables que la integran como guía vital del proceso. Esto será siempre más fácil, y casi estará garantizado,

15 Caracterización de suelos en el Barrio Sarmiento, Esteban Echeverría. Informe realizado por Consultora Demision S.A. a pedido de ACUMAR. Concurso Públi-

co N° 318-0002-CPU18.

cuando la población destinataria sea, a su vez, la demandante o se constituya como parte, así como también cuando los accionantes (sean organizaciones no gubernamentales, organismos especializados, etc.) realicen su labor con la diligencia necesaria para garantizar que la información sobre la realidad específica del territorio sea plasmada durante el proceso y que la pretensión se base directamente en ello.

Sin embargo, si bien la ausencia de la inclusión de las particularidades del territorio afectado durante el proceso probablemente determine el dictado de una sentencia alejada de sus necesidades, su presencia tampoco será suficiente para garantizar lo contrario. Otros motivos por los cuales una manda judicial no contempla adecuadamente las necesidades de la comunidad destinataria, pese a considerarse favorable para ella, puede ser el hecho de que los elementos expuestos no sean bien interpretados por los magistrados o que, como en el caso de la Causa Riachuelo, su magnitud y cantidad de población y territorios involucrados imposibilite la adopción de medidas concretas uniformes, así como también el dinamismo de la realidad que, combinado con la duración de los procesos, podrá generar que lo que en un principio resultaba una solución adecuada, al momento de su ejecución ya no lo sea.

Así, tal como intentamos desarrollar en este artículo, el dictado de una sentencia como la de la Corte en 2008, que no incorpora las especificidades de los territorios que afecta, lejos de constituir un hecho negativo, deja margen para que esa especificidad sea construida al momento de la ejecución, lo cual será posible siempre que se cuente con las herramientas para llevar adelante el abordaje territorial imprescindible para ello.

A través de este artículo, también dejamos registro que, dentro de nuestro trabajo jurídico comunitario, pretendemos desplegar herramientas sólidas de comprensión y aná-

lisis, interpretando las diversidades entre e intra-barrios. Pero, aunque sólidas, estas herramientas nunca deberán ser rígidas. Como ya mencionamos, la especificidad de los territorios es sumamente dinámica, así como también lo son las decisiones institucionales que intervienen en la ejecución de la manda judicial. Es así que no podríamos realizar nuestro trabajo de manera eficiente, sin cuestionar los caminos por los que nosotras/os mismas/os decidamos atravesar los desafíos que se producen constantemente.

En vista de lo dicho, proponemos evitar clasificar estos procesos simplemente como éxitos o fracasos, dado que reducir el análisis de un trabajo tan complejo a estas categorías nos impediría incluir en él los efectos que inevitablemente se generan, más allá del cumplimiento o no de las medidas ordenadas en sede judicial. La ejecución de una sentencia estructural pone en marcha mecanismos que exceden lo planteado por ella. De lo analizado en este trabajo podemos señalar: el despliegue de políticas públicas -entre las que se encuentra la creación misma de este Equipo-, la participación social -ya sea para resistir a la medida ordenada, para exigir su cumplimiento o para exigir nuevas medidas que se desprenden de las originarias-, niveles y modos de intervención municipal, involucramiento de empresas prestatarias de servicios, entre otros.

Así, a quince años de la sentencia que dio lugar a este complejo entramado de procesos sociales y políticos, resulta frecuente caer en la desilusión por el bajo grado de avance en las medidas dictadas en ella, sin embargo, es importante no perder de vista todo lo que se ha logrado en la defensa de los intereses de los barrios populares.

Bibliografía

- Cravino, Cristina y Carla Fainstein. 2017. "Disputas por el acceso al ambiente sano y a la vivienda en la ribera del Riachuelo: derechos de los vecinos, acción de la justicia y políticas urbanas". En: *Detrás de los conflictos. Estudios sobre desigualdad urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires*, coordinado por C. Cravino. 53-113. Los Polvorines: Ediciones UNGS.
- Dematteis, Giuseppe. 2006. "En la encrucijada de la territorialidad urbana". *Revista Bitácora Urbano Territorial*, Vol.10 (Nº1): 53-63.
- Di Méo, Guy. 2000. *Géographie sociale et territoires*. París: Nathan.
- Equipo de Trabajo de la causa "Riachuelo" DGN y el Equipo Interdisciplinario de la SGPI DGN. 2021. "El trabajo jurídico comunitario en la Defensa Pública: reflexiones a partir de la causa 'Mendoza'". *Revista Institucional del Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* Nº24: 188-201.
- Harvey, David. 2000. "Mundos urbanos posibles". En: *Lo urbano. En 20 autores contemporáneos*, editado por A. Martín Ramos, 177-198. España: Universidad Politécnica de Cataluña.
- Hoerner, Jean-Michel. 1996. *Géopolitique des territoires*. Perpignan: Presses Universitaires de Perpignan.
- Holston, James. 2009. "La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales. Un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia en Brasil", traducido por Mariana Alcañiz. En *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, coordinado por G. Della Matta, 45-62. Buenos Aires: Biblos.
- Lefebvre, Henri. 2013. *La producción del espacio*. Madrid: Capitan Swing Libros.
- Raffestin, Claude. 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: Librairies Techniques (LITEC).
- Scheibling, Jaques. 1994. *Qu'est-ce que la Géographie?* París: Hachette.
- Soja, Eduard W. 1985. "La espacialidad de la vida social: hacia una reteorización transformativa". En *Social Relations and Spatial Structures*, editado por D. Gregory y J. Urry. Londres: Macmillan.
- Subirats, Joan. 2016. *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Madrid: Catarata.
- Troudi, Haiman El; Marta Harnecker y Luis Bonilla Molina. 2005. *Herramientas para la participación*. Caracas: Fondo Nacional De Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Ulrich Oslender. 2002. "Espacio, lugar y movimientos sociales: hacia una 'espacialidad de resistencia'". *Scripta Nova* (Vol VI núm. 115): 105-132. Consultado: 05 de Julio de 2023. <https://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-115.htm>

Humedales para la vida: el escenario nacional y los aportes regionales y globales para su protección efectiva en Argentina

Ana Di Pangraccio

Abogada (UBA) especializada en derecho y política ambiental. Directora de Biodiversidad y directora Adjunta de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Consejera electa de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) 2021-2025 e integrante electa del Panel de Sociedad Civil de la Convención de Lucha contra la Desertificación 2022-2024.

I. La importancia de la biodiversidad

La biodiversidad es definida por el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)¹, ratificado a la fecha, por 196 Estados, como “la amplia variedad de seres vivos sobre la Tierra y los patrones naturales que la conforman”. Moldeada por procesos naturales -y, cada vez más, por la influencia de los seres humanos- incluye a las variedades de plantas, animales y microorganismos existentes, como también a las diferencias genéticas dentro de cada especie. Es esta combinación de formas de vida y sus interacciones mutuas, así como con el resto del entorno, lo que ha hecho de la Tierra un lugar habitable y único (CDB 2023)².

La biodiversidad constituye la red de la vida de la cual los seres humanos son parte integral, y de la que depende para su supervivencia. Pero la implacable demanda de bienes naturales acelera las tasas de extinción y devasta los ecosistemas (IPBES 2019).

La urgencia de construir una nueva relación con la naturaleza impone el conciliar el

¹ Convenio sobre la Diversidad Biológica. Rio de Janeiro, 5 de junio de 1992. Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

² Sitio web del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Última visita: 26/06/2023. <https://www.cbd.int/>

cuidado de los ecosistemas con su uso, sosteniendo su integridad ecológica. Esto no solo es posible sino que es necesario, por respeto al valor intrínseco de la biodiversidad y también para resguardar los beneficios que provee a los humanos y que asegura la realización de derechos humanos fundamentales.

Parte de la solución se encuentra en contar con herramientas normativas e institucionales eficaces que permitan conservar y gestionar adecuadamente los ecosistemas; acciones más integradas que incorporen a la diversidad biológica en estrategias, políticas, programas, contabilidad e instrumentos de implementación a escala nacional. En esta línea, la Plataforma Intergubernamental científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES, por su sigla en inglés) destaca al derecho ambiental y su aplicación entre las cinco intervenciones principales (denominadas “palancas”) capaces de generar cambios transformadores dando respuesta a los impulsores indirectos subyacentes del deterioro de la naturaleza. Valerse de esta “palanca” implicaría el fortalecimiento de las normas y políticas ambientales, así como de su implementación, y del estado de derecho en general. Si bien ha habido avances en la aplicación de respuestas y medidas normativas dirigidas a conservar la naturaleza y a una gestión responsable, el progreso no ha sido suficiente y resta mucho para frenar y revertir de manera efectiva los impulsores directos e indirectos del deterioro de la biodiversidad, todos ellos de origen humano (IPBES 2019).

Lograr los cambios necesarios requerirá de políticas públicas que, además de abordar la problemática de manera integral, se sostengan en el largo plazo, incorporando diversos elementos como incentivos económicos (poniendo fin a aquellos subsidios e incentivos perjudiciales para la biodiversidad), mecanismos de monitoreo y control y sistemas de

sanciones efectivamente disuasorios. En esto, el derecho ambiental también juega un rol importante.

La combinación de instrumentos normativos existentes utilizados de manera mejorada y nuevas iniciativas que concilien el apoyo individual y colectivo para lo que IPBES denominada “cambio transformador” para salvaguardar la vida en la Tierra harán posible el abordaje integral de las crisis globales de degradación de los suelos, pérdida de biodiversidad, cambio climático e inequidad.

II. El rol de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental en Argentina. El caso de la Ley de Humedales

A través del artículo 41 de la Constitución Nacional (CN)³ las provincias delegaron en la Nación la potestad de dictar, a través del Congreso Nacional, leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental (de aquí en adelante “PPMM”). Las provincias pueden complementar esas leyes y establecer estándares más exigentes, pero nunca pueden ser inferiores a los establecidos por aquellas normas nacionales. El artículo 41 también determina que las autoridades proveerán a “la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica (...)”.

La Ley 25.675 General del Ambiente (LGA)⁴ trajo una definición de PPMM en su artículo 6: “una norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental”. De esta manera,

3 B.O. 10/01/1995. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

4 B.O. 28/11/2002. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

la norma plantea los PPMM para, entre otras cuestiones, preservar y proteger la diversidad biológica, estableciendo a la conservación de la biodiversidad como uno de los objetivos de la política ambiental nacional. Asimismo, la LGA prevé en su artículo 10 que el proceso de ordenamiento ambiental deberá “posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social (...)”, mientras que la localización de las distintas actividades antrópicas y el desarrollo de asentamientos humanos debe, prioritariamente y entre otras consideraciones, ponderar “la conservación y protección de ecosistemas significativos”.

El reconocimiento del derecho a un ambiente sano en la CN, su mayor institucionalización y, sobre todo, la creciente demanda social, han generado respuestas legislativas importantes, esenciales para la constitución de políticas públicas ambientales. Así, se sancionaron leyes de PPMM que contribuyen a la conservación y al uso sostenible de algunos ecosistemas de Argentina, aunque no sin dificultades. La aprobación de cada norma de PPMM es una primera victoria a la que le sigue la de lograr que se aplique de manera efectiva y, en ocasiones, incluso detener posibles intentos de flexibilización y retrocesos.

Argentina, uno de los países con mayor número de ecorregiones del mundo, mantiene varias deudas pendientes para abordar de manera integral y efectiva la preocupante y continua pérdida y degradación de ecosistemas que atraviesa (de la mano, principalmente, de la conversión de hábitats naturales en función de diversas actividades extractivas). Uno de los más afectados son los humedales.

Los humedales son áreas, generalmente planas, que permanecen en condiciones de inundación o con suelo saturado con agua durante períodos considerables de tiempo.

El agua es el elemento clave que define sus características físicas, vegetales, animales y sus relaciones. Se trata de ecosistemas con enorme valor biológico, social, cultural y económico, pero se encuentran en crisis a nivel global: los humedales desaparecen hasta tres veces más rápido que los bosques. La agricultura y ganadería industrial, la minería, la urbanización, las especies exóticas invasoras, el cambio climático y el desecho irresponsable de residuos domésticos e industriales los degradan y destruyen a diario.

Argentina tiene una gran riqueza cuando de humedales se trata: cubren más de un 21% de su superficie, desde las turberas de Tierra del Fuego hasta los salares altoandinos, pasando por los humedales de los grandes ríos Paraná-Paraguay y los urbanos como los de la cuenca Matanza-Riachuelo. Pero son áreas en emergencia, que no escapan a las amenazas identificadas a nivel global. Todavía son percibidos por algunos sectores de la sociedad, lamentablemente, como tierras de descarte, sin función alguna, que deben modificarse o rellenarse para ser puestos al servicio de la producción. Esto trae aparejado enormes impactos sociales y ambientales. Por solo mencionar un caso de tantos, los incendios sostenidos a lo largo de todo el año, cada año y desde hace años en el Delta del Paraná -el mayor sistema de humedales del país-, dejan en evidencia, tanto la falta de institucionalidad y de cumplimiento de la ley como la impotencia de las autoridades para controlar la situación.

Argentina, dijimos más arriba, necesita herramientas normativas e institucionales eficaces. Específicamente necesita, con urgencia, una ley de PPMM para la conservación y uso sostenible de los humedales, con arreglo al artículo 41 de la CN; una norma ordenadora, que sienta las bases de una política nacional de humedales. Las leyes de PPMM logran exactamente eso: ordenar la cuestión, poner fin a la desidia y a políticas locales disgrega-

das. Sin ley de PPMM, no hay política pública nacional de humedales.

III. Contenidos básicos de una Ley de Humedales

La definición de humedal es un asunto relevante en términos normativos, ya que una definición precaria o que no contenga todas sus características haría difícil su entendimiento, aplicación en la práctica o podría promover una excesiva retracción de los ecosistemas en cuestión. Por lo tanto, la ley debe tener una definición clara y precisa de humedal, que sea operativa.

La Convención Relativa a los humedales de Importancia Internacional⁵ (conocida como Convención Ramsar) establece una definición de humedales que alcanza a sus Estados Parte, entre ellos la Argentina. Pero la definición de Ramsar es de carácter enumerativo. Menciona, enumerativamente, una variedad de ambientes que son considerados humedales. Al hacerlo, no establece criterios objetivos para delimitar a los humedales de los ambientes que no lo son y deja afuera otros tipos de humedales no considerados oportunamente.

La definición adoptada por el Documento Rector del Inventario Nacional de Humedales y adoptada por Resolución COFEMA 329/2016⁶ sí se ajusta a lo que una ley de PPMM de conservación de humedales necesita. Es esta definición⁷ consensuada por

especialistas a nivel nacional en ecosistemas de humedales, la que debe estar en la Ley de Humedales, ya que no sólo incluye los criterios de Ramsar, sino que los complementa para que sean operativos. Además, debe ser la ley nacional la que brinde la definición de humedal aplicable en todo el país, eso no debe estar sujeto a las provincias, no estaríamos si no ante una ley de PPMM ambientales, y se promovería políticas disgregadas e injustas, en detrimento de los humedales y su gente.

Una Ley de Humedales necesita tener una visión ecocéntrica. En este sentido, es importante que, además de ser una ley de conservación y uso responsable de esas áreas específicas, también se consagre expresamente el valor intrínseco de los humedales y que asegure el mantenimiento de su integridad ecológica.

Tiene que ser una ley progresista, un reflejo del derecho ambiental moderno, que consagre principios legales como el de prevención, precautorio, de no regresión, *in dubio pro natura* e *in dubio pro aqua*. Es fundamental que la ley plantee un enfoque de derechos humanos para la conservación, uso responsable y restauración de humedales. En esta línea, tiene que disponer que su implementación se regirá por los principios de interculturalidad, no discriminación, igualdad y perspectiva de género; así como que se dará protección a las comunidades, grupos y personas defensoras de los humedales. Además, debe garantizar que se respetarán plenamente los derechos de comunidades indígenas y locales a la consulta, consentimiento libre, previo e informado, al acceso y la tenencia de la tierra, aguas y territorios. Así, se asegurará la protección de los derechos y las contribuciones de pueblos

5 Ley 23.919. B.O. 24/04/1991. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/319/norma.htm>

6 Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofema_resolucion_no_329_-_proyecto_de_ley_de_presupuestos_minimo_de_proteccion_ambiental_de_los_humedales.pdf

7 “Un ambiente en el cual la presencia temporaria o permanente de agua superficial o subsuperficial causa flu-

jos biogeoquímicos propios y diferentes a los ambientes terrestres y acuáticos. Rasgos distintivos son la presencia de biota adaptada a estas condiciones, comúnmente plantas hidrófitas, y/o suelos hídricos o sustratos con rasgos de hidromorfismo”.

indígenas, comunidades locales, mujeres, jóvenes, y en general de todas las personas que defienden a los humedales en áreas rurales, periurbanas y urbanas.

El texto de la ley también debe reconocer tanto el patrimonio natural como el patrimonio cultural que albergan los humedales. Muchas veces, en textos normativos el patrimonio cultural se reduce a “valores culturales” como un beneficio más, en este caso de los humedales. Pero estamos ante un patrimonio específico al cual salvaguardar. En este sentido, debe contener lenguaje preciso en materia de modos de vida, como el respeto por el conocimiento tradicional, usos y medios de vida de las comunidades.

La nueva norma tiene que consagrar los principios de máxima publicidad, transparencia y rendición de cuentas. Debe prever el acceso a información fidedigna, fácilmente comprensible y oportuna para una participación informada y constituir un sistema de libre acceso online, gratuito, en formatos accesibles y que faciliten su comprensión.

Puede darse la interacción, a efectos de consulta, con el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), así como con otros organismos, consejos y ministerios interesados bajo la forma de un consejo consultivo o aprovechando espacios institucionales ya existentes para evitar duplicaciones innecesarias.

Un aspecto de enorme importancia que la norma tiene que prever es la realización de un inventario nacional de humedales, que permitiría institucionalizar una labor que se viene realizando desde hace unos años, y asegurar que su realización no esté sujeta a la voluntad política de turno. El organismo responsable de realizar el inventario debe ser la máxima autoridad ambiental del país - el actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-, que será a su vez la autoridad de aplicación nacional de la Ley de Humedales. Para realizar esta tarea el ministerio debe ac-

tuar en coordinación con las provincias y la comunidad científica, y también articular con comunidades poseedoras de saberes tradicionales y ancestrales.

El inventario propuesto se desagrega en cuatro niveles: regiones (nivel 1), sistemas de paisajes (nivel 2), unidades de paisajes (nivel 3) y unidades de humedal (nivel 4). Un plazo razonable para completar los primeros tres niveles del inventario de humedales se indica en por lo menos tres años, actualizable periódicamente de manera gradual y progresiva. Puede preverse que la autoridad de aplicación nacional establezca zonas prioritarias para el desarrollo del inventario, disponiendo su realización con preferencia a otras áreas. El plazo para el cuarto nivel, por su parte, puede ser también precisado por la autoridad de aplicación nacional en consulta con las provincias a través del COFEMA y a la luz de la labor resultante de los tres primeros niveles.

Resulta importante hacer públicos los contenidos básicos del inventario y dar a entender a la comunidad que se trata de información científica para la gestión y la toma de decisiones, no solo para la ciencia. Esta información debe volcarse en un sitio web que se vaya actualizando para que la ciudadanía pueda acceder a estos datos.

Es central, por otro lado, que la Ley de Humedales contribuya al ordenamiento de los humedales, esto es, disponer de manera estratégica y participativa la ocupación y usos del territorio según la mayor o menor aptitud de los diferentes elementos constitutivos de este. Las problemáticas que se advierten en territorio argentino se deben a la falta de este abordaje estratégico. La urgencia que atraviesan los humedales requiere de acciones tempranas en territorio, con procesos de participación social. Un plazo razonable para completar esta labor sería de dos años, con actualizaciones periódicas, y tendrá que preverse su aprobación por ley emanada de la

Legislatura local, asegurando un debate también en ese plano.

El ordenamiento debe ser claramente definido en la ley, con criterios predeterminados sobre cómo realizarlo, en línea con el enfoque ecosistémico, la escala de paisaje y el manejo integrado de cuencas hídricas. El ordenamiento de los humedales es una labor de las provincias, en cooperación con la autoridad de aplicación nacional, que tendrá entre sus tareas -y esto debe incluirse expresamente en la ley- el desarrollo de lineamientos a través de guías/protocolos que coadyuven a esta labor.

Asimismo, una ley como la que proponemos debe suponer la constitución de canales formales para una efectiva participación ciudadana y popular. El inventario, el ordenamiento ambiental de los humedales y toda instancia práctica de la norma, a todas las escalas, no deben ser procesos meramente tecnocráticos, sino que deben recibir el aporte de ONG, grupos y movimientos sociales y ambientales, pueblos indígenas, comunidades, grupos de jóvenes y mujeres, y personas que viven, trabajan y producen en los humedales.

A los efectos de asegurar un trabajo conjunto de las provincias en el ordenamiento de humedales interjurisdiccionales, puede indicarse en la ley la necesidad de un acuerdo interprovincial/interinstitucional como instrumento que impulse y permita dar cuenta de la labor coordinada de las jurisdicciones involucradas y refrendar formalmente el consenso alcanzado. Este acuerdo sería, así, parte integral del ordenamiento provincial y de la norma aprobada en las Legislaturas locales. En caso de existir un Comité de Cuenca conforme Ley 25.688⁸, corresponderá integrarlo al trabajo y a procesos de evaluación de impactos. El COFEMA puede actuar como un actor que permita dirimir

conflictos o dificultades que puedan darse en estas labores.

Las provincias tienen la tarea de identificar a los humedales como áreas especiales diferentes de las terrestres, considerando su conectividad y el mantenimiento de su régimen hidrológico y de sus fuentes de agua en cantidad y calidad; determinar las actividades prioritarias y modos de ocupación de las áreas de humedales, identificando aquellas que sean sostenibles y garanticen el mantenimiento de su integridad ecológica y los beneficios ecosistémicos que brindan; y regular y/o prohibir obras y actividades extractivas, desarrollos urbanos, de infraestructura, agropecuarios, industriales, intervenciones que impliquen el dragado, drenaje, quema, relleno de los humedales, la disposición de tierra o escombros, la liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza y origen, incluyendo fumigaciones aéreas y terrestres y productos de la acuicultura que puedan afectar la integridad ecológica de los humedales y los beneficios que proveen.

No corresponde para el ordenamiento de los humedales la utilización de criterios como la semaforización o los enfoques que tiendan a la simplificación, perdiendo de vista sus características y necesidades particulares. Debido a la complejidad natural y jurisdiccional de los humedales, se requiere la adopción de lineamientos de manejo integral sostenible para cada tipo de humedal que garantice la preservación de su integridad ecológica.

La entrada en vigor de la Ley de Humedales no puede estar supeditada a la finalización del inventario o al ordenamiento de los humedales, a los efectos de que no se pierdan o degraden los ecosistemas que la norma se propone precisamente proteger. Para garantizar la aplicación de los objetivos y principios de política ambiental contenidos en la LGA, la ley tiene que disponer un mecanismo de

8 B.O. 03/01/2003 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/80000-84999/81032/norma.htm>

precaución especial, que puede darse: a) a través del aplazamiento de nuevas actividades o ampliación de las ya existentes; o bien b) con requisitorias de evaluación de impacto ambiental más restrictivas hasta que se complete el ordenamiento de humedales, siempre asegurando consulta y participación ciudadana.

En materia de herramientas de evaluación de impactos, la Ley de Humedales necesita establecer la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación de Impactos Acumulativos (EIAA). Para todas deberá establecer contenidos mínimos expresos, considerando que la Argentina carece aún de una norma de PPMM sobre EIA.

Sin presupuesto no es posible proteger ningún bien natural. Por lo tanto, es fundamental que la Ley de Humedales disponga la constitución de un Fondo Nacional de Humedales: gestionado por la autoridad nacional de aplicación; asociado a un programa nacional de humedales; y cuya integración, tipo de actividades que apoyará y grupos de la sociedad que priorizará estén bien precisados. La llegada de fondos a las provincias no debiera estar sujeta a que tengan aprobado su ordenamiento de humedales, considerando los tiempos de elaboración. No obstante, será necesario prever un mecanismo que sirva de contrapeso a los efectos que las jurisdicciones locales cumplan con la obligación de efectuar en tiempo y forma el ordenamiento de los humedales de su territorio y usen de manera eficiente y estratégica las partidas presupuestarias recibidas, lo cual puede efectivizarse disponiendo la creación de un espacio de control ciudadano y generación de presupuestos participativos locales.

IV. Los avances legislativos más recientes

La Ley de Humedales tiene más de una década de historia en el Congreso Nacional. En

dos oportunidades (2013 y 2016) tuvo media sanción del Senado, en el primer caso por unanimidad; pero no logró avanzar en la Cámara de Diputados por falta de interés político.

En 2020, y con motivo de la severa crisis de incendios que atravesó el país en ese año, un grupo de trabajo conformado por iniciativa del presidente de la Comisión de Recursos Naturales y Conservación del Ambiente Humanos de la Cámara Baja -que incluyó a especialistas en humedales del sector científico y académico, así como de organizaciones de la sociedad civil de todos los niveles- desarrolló una propuesta de texto unificado de Ley de Humedales en base a los quince que se habían presentado. Ese texto fue aprobado por un dictamen de mayoría de la Comisión, pero perdió estado parlamentario a fines de 2021 por no lograr tratamiento en sesiones ordinarias ni extraordinarias. El mismo proyecto fue nuevamente presentado el 2 de marzo de 2022⁹ en Diputados. Tras un año de intenso trabajo de diversos actores de la sociedad civil, que incluyó una Acción Plurinacional por los Humedales¹⁰ impulsada por más de quinientas organizaciones que realizaron más de cien acciones locales demandando por la ley a lo largo de todo el país, finalmente un plenario de Comisiones en la Cámara Baja dio por primera vez dictamen a dos proyectos de Ley de Humedales en septiembre de 2022. A la fecha, esperan por tratamiento en el recinto; caso contrario, perderán estado parlamentario al finalizar el año 2023 y la historia deberá empezar nuevamente¹¹.

9 Expte. 0075-D-2022. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2022/PDF2022/TP2022/0075-D-2022.pdf> Última visita: 26/06/2023.

10 Más información en: <https://taplink.cc/accionesporhumedales>

11 Ver más información y documentos de interés en: <https://www.leydehumedalesya.org/> Última visita 26/06/2023.

V. Humedales urbanos y de la cuenca Matanza-Riachuelo

Corresponde dedicar un apartado a los humedales urbanos, considerando que la mitad de la humanidad vive en áreas urbanas y que está previsto que para el año 2050 la población urbana mundial alcance el 68%. En Latinoamérica ese porcentaje ya supera el 80%.

El aumento de la población en ciudades y la demanda por la tierra genera mucha presión sobre los humedales, lo que genera que se pierdan, se degraden, se rellenen y se conviertan en terrenos para construcción. A su vez, afortunadamente, hay muchos que se preservan y otros que, si bien están degradados, tienen alto potencial de ser recuperados con efectivas acciones de restauración. Consecuentemente, la salvaguarda de los humedales urbanos, que hacen a las ciudades vivibles, se hace imperativa.

En el 15° aniversario del fallo “Mendoza” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ordena la recomposición ambiental de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), corresponde resaltar que esta cuenca, aloja numerosos y variados humedales a lo largo de su extensión: desde el viejo cauce del Riachuelo, pasando por los grandes humedales del sector medio (Laguna de Rocha, Santa Catalina y Ciudad Evita) y hasta las aún poco conocidas y exploradas “cubetas” de su sección alta. Estos humedales, sus bosques y pastizales asociados, son un oasis dentro de la matriz urbana de la cuenca.

Como resultado de movilizaciones llevadas adelante por organizaciones locales, vecinas y vecinos, algunos de los humedales de la cuenca han sido declarados reservas a nivel provincial y/o municipal: la Reserva Natural Ciudad Evita (Ordenanza Municipal 24.247/2015), la Reserva Natural Laguna de Rocha (Ley Provincial 14.488/2012 y 14.516/2013) y la Reserva Natural Santa Catalina (Ordenanza Municipal 6561/1992

y Ley Provincial 14.294/2011), entre otras. No obstante, su implementación es deficiente; los avances son extremadamente lentos y no a la altura de la urgencia que enfrentan estos espacios naturales. El personal, recursos materiales y financieros asignados a estas áreas protegidas son insuficientes o inexistentes. En razón de esto persisten acciones dañosas en los alrededores (zona buffer) de estos valiosos humedales o dentro de sus propios límites como descargas industriales y domiciliarias, emprendimientos inmobiliarios y de infraestructura, asentamientos precarios sobre terrenos inundables, caza furtiva, incendios, basurales a cielo abierto, entre otras.

A pesar de las perturbaciones, los humedales de la CMR mantienen parte de sus funciones naturales y brindan beneficios significativos a la sociedad. Diversos documentos y estudios elaborados por organismos estatales, universidades, organizaciones ambientales y/o locales han avalado la necesidad de dar protección a estos espacios naturales enclavados en la trama urbana por ser reservorios de biodiversidad, reguladores de las crecidas y purificadores naturales de las aguas contaminadas. Pero están en serio riesgo de desaparición, por lo que urge una estrategia en el corto plazo para asegurar su resguardo. En paralelo al trabajo de incidencia por la sanción de una Ley Nacional de Humedales, es relevante aprovechar el escenario a nivel local, para que en el mientras tanto, municipios y provincias avancen con ordenanzas y leyes en salvaguarda de estos ecosistemas.

VI. Las oportunidades del escenario regional y global

La necesidad de una ley de PPMM de humedales en Argentina se hace más patente a la luz de los compromisos internacionales asumidos por el país. A las metas de neutralidad en la degradación de la tierra que se deben establecer en el marco de la Convención de

las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD) y los mandatos del Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), incluyendo la Contribución Nacional que debe abordar el rol de los ecosistemas en la lucha climática, se suma el recientemente adoptado Marco Mundial de la Biodiversidad Kunming-Montreal a 2030¹² (MMB) del ya referido Convenio sobre la Diversidad Biológica, con disposiciones que alcanzan a los humedales.

Hay un grupo de metas del MMB que están basadas en áreas y abordan la planificación del territorio, la prevención de la conversión de ecosistemas, la restauración y la creación de nuevas áreas protegidas y conservadas. La meta 1 plantea asegurar que todas las áreas estén bajo una planificación espacial participativa, integrada e inclusiva de la biodiversidad y/o bajo procesos de gestión efectivos que aborden el cambio de uso del suelo y del mar, para que la pérdida de áreas de alto valor para la biodiversidad, incluyendo a los ecosistemas de alta integridad ecológica, se aproxime a cero para 2030. La meta 2 se propone que para 2030 por lo menos un 30% de las áreas de ecosistemas terrestres, de aguas interiores, costeros y marinos que estén degradados pasen a estar bajo restauración efectiva con el fin de mejorar su biodiversidad, funciones, servicios, integridad ecológica y conectividad.

La meta 3 -seguramente el aspecto más conocido del MMB para el público general- llama a conservar y gestionar efectivamente al menos 30% de áreas terrestres, aguas interiores y costero-marinas, especialmente las de alto valor para la biodiversidad y para funciones y servicios ecosistémicos. Ese objetivo se debería lograr a través de sistemas de áreas protegidas y otras medidas efectivas de conservación

(OMECE) basadas en áreas ecológicamente representativas que estén bien conectadas y equitativamente gobernadas, con pleno reconocimiento por los derechos de pueblos indígenas y comunidades locales, los territorios tradicionales e indígenas cuando fuera aplicable e integrados en paisajes terrestres, marinos y oceánicos más amplios, garantizando al mismo tiempo que cualquier uso sostenible en dichas zonas sea plenamente coherente con los resultados de conservación.

Adicionalmente, el MMB trae nuevas agendas ausentes en el último plan estratégico del CDB (conocidas como Metas de Aichi 2011-2020¹³). Una de ellas es la biodiversidad de las ciudades. La meta 12 plantea aumentar significativamente la superficie, la calidad y la conectividad de los espacios verdes y azules en las zonas urbanas y densamente pobladas, así como el acceso a estos y los beneficios que aportan, mediante la integración de la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Asimismo, garantizar una planificación urbana que tenga en cuenta y mejore la diversidad biológica nativa, la conectividad y la integridad ecológica, la salud y el bienestar humano y la conexión con la naturaleza, contribuyendo a una urbanización inclusiva y sostenible y a la provisión de funciones y servicios ecosistémicos.

La principal herramienta de aplicación del MMB a nivel nacional, y del CDB en general, seguirán siendo las Estrategias Nacionales de Biodiversidad y Planes de Acción (ENBPA), revisadas o actualizadas para alinearse con el nuevo marco a través de un proceso participativo y multisectorial y conforme guías provistas por la 15^o Conferencia de las Partes del CDB (COP15). Se prevé realizar un análisis global de la información de las ENBPA, incluyendo

12 Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-es.pdf> Última visita: 26/06/2023.

13 Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf> Última visita: 26/06/2023.

las metas nacionales para su consideración por la COP16 y las subsiguientes, a los efectos de evaluar sus contribuciones a la consecución del MMB. Este será un escenario que la Argentina deberá activar a la mayor brevedad a través de la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO)¹⁴, a cargo de desarrollar e implementar la ENBPA de manera participativa y con talleres locales y regionales. Entre las mesas técnicas de trabajo de la CONADIBIO hay una que enfoca en ecosistemas acuáticos, lo cual resulta auspicioso, y un espacio para que las organizaciones de sociedad civil que vienen demandando una Ley de Humedales incidan para que la ENBPA incluya entre los productos a lograr para la salvaguarda de estos ecosistemas una ley de PPM. Es necesario aprovechar todos los espacios de incidencia en políticas públicas ambientales, de lo local a lo nacional y de lo regional a lo global, para bregar por la protección ambiental de los humedales.

La sociedad civil, organizada y no organizada, necesita involucrarse en la fase de implementación del Marco Mundial que ahora inicia en lo local y nacional, y exigir responsabilidad a los gobiernos a todos los niveles. Esto incluye a organizaciones, movimientos y asambleas, grupos de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas y comunidades locales, campesinas, periurbanas y urbanas, representantes académicos y técnicos. Deben aprovechar, articulando con muchas de las otras estrategias que ya emplean, la herramienta que constituye el MMB y procesos relacionados a los efectos de asegurar respuesta a la crisis socioambiental a nivel nacional, y que foros globales como el CDB no sean simples testigos pasivos del desastre ecológico que se avecina si no se actúa.

En línea con los contenidos esenciales de una Ley de Humedales más arriba referidos,

cabe destacar que el nuevo MMB consagra un enfoque basado en derechos humanos a la conservación, uso sostenible y restauración de la biodiversidad. Así, trae un cambio de paradigma en la medida que avanza hacia una conservación basada en derechos humanos, género-responsiva y equitativa desde el punto de vista social, lo cual facilita una mejor implementación y rendición de cuentas. Este logro no hubiera sido posible sin el denodado y articulado esfuerzo e incidencia de pueblos indígenas y comunidades locales y numerosas organizaciones de la sociedad civil que siguen de cerca el proceso del CDB.

El Marco Mundial reconoce el derecho humano a un ambiente limpio, sano y sostenible declarado por Resolución 76/300¹⁵ de la Asamblea General de las Naciones Unidas en julio de 2022. Consagra, asimismo, el principio de equidad intergeneracional; enfoques de todo el gobierno y toda la sociedad; y dispone seguir un enfoque basado en derechos humanos entre las consideraciones para su aplicación.

Merece la pena destacar que el Convenio sobre la Diversidad Biológica es el primer tratado ambiental en tener una meta específica sobre género. El nuevo MMB, por su parte, garantiza la igualdad de género a través de un enfoque responsivo en el que todas las mujeres y niñas tengan las mismas oportunidades y capacidad para contribuir a los tres objetivos del CDB. Esto incluye el reconocimiento de su igualdad de derechos, el acceso a la tierra y los recursos naturales, y su participación y liderazgo plenos, equitativos, significativos, informados en todos los niveles de acción e involucramiento en la toma de decisiones y adopción de políticas relacionadas con la biodiversidad. Además, la COP15 adoptó un

14 Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/biodiversidad/conadibio>

15 Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/436/75/PDF/N2243675.pdf?OpenElement> Última visita: 26/06/2023.

nuevo Plan de Acción de Género¹⁶ con vistas a 2030 que servirá de apoyo y guía para hacer realidad una implementación del MMB que sea género-responsiva.

El reconocimiento y pleno respeto por los derechos a la tierra, recursos y territorios de los pueblos indígenas y comunidades locales, su cultura y conocimientos tradicionales, su plena participación en la toma de decisiones y acceso a la justicia, también forman parte del MMB. No solo con una meta exclusiva (la número 22), sino en distintas metas relevantes como la número 1 y 3 sobre planificación espacial y áreas protegidas y conservadas, respectivamente; las de usos tradicionales (5 y 9), y conocimientos tradicionales y otros (21).

Las personas defensoras del ambiente están en la primera línea de la protección de la biodiversidad y sus contribuciones al bienestar humano; muchas son atacadas y asesinadas cada año. El hecho de que el MMB determine en la meta 22 asegurar la plena protección de estas personas es sumamente relevante y transformador y está totalmente alineado con las disposiciones del Acuerdo de Escazú¹⁷. Este tratado legalmente vinculante sobre el Principio 10 en América Latina y el Caribe (acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales) fue adoptado en marzo de 2018 tras seis años de intensas negociaciones. Quedó abierto a la firma el 27 de septiembre de 2018 y entró en vigor el 22 de abril de 2022. A la fecha tiene quince Estados Parte.

El Acuerdo de Escazú, el primero en materia ambiental de la región, no solo es un instrumento legal innovador para la protección del ambiente, sino que también es un tratado de

derechos humanos. Se trata de un paso importante para hacer realidad la democracia ambiental en América Latina y el Caribe. Pone en el centro a la ciudadanía y hace especial foco en las personas y poblaciones vulnerables -las que más dependen de ecosistemas sanos- promoviendo su plena y efectiva participación. El Acuerdo cuenta ya a la fecha con un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento establecido al que individuos, comunidades y organizaciones podrán elevar casos de incumplimiento de las previsiones del tratado y, desde ya, acerca de problemáticas y avances sobre los ecosistemas de humedal y las comunidades que los habitan. Adicionalmente, el Acuerdo de Escazú tiene por objetivo ser parte de foros y negociaciones ambientales internacionales, y ello incluye al CDB. Así, este acuerdo puede hacer una importante contribución a que se asegure en todos los países de la región el acceso a la información y una participación efectiva de la sociedad civil, incluyendo a los sectores en mayor situación de vulnerabilidad, en las negociaciones, debates e implementación efectiva de los compromisos en biodiversidad asumidos por los Estados Parte del CDB, entre ellos la Argentina.

VII. Palabras de cierre: ¡Ley de Humedales YA!

Es una verdadera necesidad responder desde la gestión política a los graves procesos de pérdida y degradación de la biodiversidad y a la clara demanda social que surge ya hace años desde los territorios.

Conservar la naturaleza contribuye a la realización de los derechos a la vida, a la salud, a la tierra, a la vivienda, a la alimentación, al agua y a la no discriminación. Un desarrollo humano sostenible, donde se cuide y valore a la naturaleza, contribuye al pleno ejercicio de derechos sociales, económicos, civiles, políticos y culturales. Mientras que la realización

16 Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-11-es.pdf> Última visita: 26/06/2023.

17 B.O. 19/10/2020. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/343259/norma.htm>

de los derechos humanos favorece a una conservación más exitosa, su falta de acatamiento, por el contrario, puede socavar los resultados de conservación (Springer 2016).

Son numerosos los informes que han puesto de relieve la interrelación entre conservación y derechos humanos. Se destaca el trabajo del ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y el Medio Ambiente, Profesor John Knox. En uno de sus reportes, afirmó que “la diversidad biológica es necesaria para el disfrute de una amplia gama de derechos humanos. Su degradación y pérdida socavan la capacidad de las personas para disfrutar de estos derechos”. Para apoyar el disfrute sostenido de los derechos humanos, sin embargo, Knox (2017, 4)¹⁸ (falta año, página) sostuvo que el desarrollo “no puede sobreexplotar los ecosistemas naturales y destruir los servicios de los que dependemos. El desarrollo debe ser sostenible, y el desarrollo sostenible requiere la existencia de ecosistemas sanos”.

La pandemia de Covid-19 ha hecho más patente que nunca que cuanto más se alteran los ecosistemas, más peligro corren los humanos; y que no hay producción ni vida posible con ecosistemas degradados. Cuando todo parece indicar que una profundización del extractivismo, en detrimento de la naturaleza, es la salida que plantean los gobiernos a la crisis humano-sanitaria-socioeconómica, allí necesita estar la ciudadanía -organizada y no organizada- para demandar a quienes toman decisiones que tal cosa no suceda; que las autoridades cumplan con la legislación, herramientas y espacios institucionales que existen para cuidar la naturaleza y prevenir el daño ambiental en todos los espacios institucionales existentes; y para hacerles notar que este escenario de emergencia ecológica y climáti-

ca requiere de autoridades a la altura de las circunstancias que favorezcan el bien común de generaciones presentes y futuras y, sobre todo, de los sectores de la sociedad en mayor vulnerabilidad, siempre los más afectados de la degradación ambiental.

La urgente sanción de una buena Ley de Humedales sería un paso en la dirección correcta para salvaguardar nuestros ecosistemas, especies, medios y modos de vida de comunidades humanas enteras, y de honrar compromisos globales de conservación y climáticos asumidos por el país. Es tiempo de una ley de PPMM de humedales que permita conservar y gestionar de manera responsable y efectiva a estos ecosistemas esenciales en todo el país.

Resta confiar que, de una vez por todas, el Congreso Nacional se hará eco del sostenido reclamo y trabajo ciudadano que data ya de hace más de diez años, y que se impulsarán y construirán los consensos políticos necesarios para sancionar una Ley de Humedales YA!

Bibliografía

IPBES. 2019. *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*. S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondízio E.S., H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis, and C. N. Zayas (eds.). IPBES secretariat, Bonn, Germany. 56 pages.

Springer, J. 2016. *IUCN's Rights-Based Approach: A Systematization of the Union's Policy Instruments, Standards and Guidelines*. IUCN, Gland, Suiza.

18 A/HRC/34/49. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/010/02/PDF/G1701002.pdf?OpenElement>

La protección del derecho a un ambiente sano en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Julieta Rossi

Abogada (UBA). Magister en Derecho por la Universidad de Nueva York. Directora de la Maestría en Derechos Humanos y profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Lanús. Profesora de la Facultad de Derecho de la UBA. Experta Independiente del Comité de DESC de la ONU (2023-2026).

Pablo Damián Colmegna

Abogado (UBA). Maestrando en la Maestría en Relaciones Internacionales (UBA). Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad de Bologna. Profesor de Abogacía y coordinador de la Maestría en Derecho Internacional de Derechos Humanos (Facultad de Derecho, UBA). Prosecretario en la Fiscalía Federal de Moreno.

I. Introducción

El origen de la protección ambiental se remonta a la segunda mitad del siglo XIX, caracterizado por la celebración de tratados bilaterales sobre pesca, y adopta su forma moderna a partir del establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 (Sands & Peel 2018, 21). Con la celebración de la Conferencia de la ONU sobre el Medio Humano en 1972, la primera conferencia mundial sobre la temática, y la adopción de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano¹ la comunidad internacional reconoció que “el hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar”².

La protección se profundizó con la celebración de la segunda conferencia mundial sobre ambiente, la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en 1992, y la adopción

1 Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, U.N. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, 5 a 16 de junio de 1972.

2 Ibid., Principio 1.

de la Declaración de Río que buscó incorporar los cimientos legales y políticos del desarrollo sostenible (Handl 2012, 1). Actualmente, existen tratados sobre prevención del daño transfronterizo, desechos peligrosos, humedales, capa de ozono, desertificación, cambio climático, diversidad biológica, participación pública, acceso a la información pública y acceso a la justicia, entre otros³.

Asimismo, en el marco de la Naciones Unidas, la protección del ambiente comenzó a vincularse con la defensa de los derechos humanos a partir de la adopción de resoluciones por el Consejo de Derechos Humanos⁴ y la Asamblea General⁵. También se crearon mecanismos de protección dentro de los denominados Procedimientos Especiales como la Relatoría Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible en 2015⁶ y, más recientemente, de la Relatoría Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos en el contexto del cambio climático en 2021⁷. Por su parte, los órganos de tratados de derechos humanos del sistema universal se han pronunciado en ca-

sos en los que se alegó la violación a los derechos humanos por la afectación del ambiente⁸ incluyendo el cambio climático⁹.

A nivel regional, el sistema africano de protección de derechos humanos reconoció de manera temprana el derecho a un medio ambiente en el artículo 24 de la Convención Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos se pronunció sobre su alcance en el caso del Pueblo Ogoni¹⁰. Por su parte, el sistema europeo no contiene un instrumento que consagre el derecho a un ambiente sano, lo que no ha sido un impedimento para que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronuncie al respecto en relación con los derechos a la vida¹¹ y vida privada¹², entre otros. El tribunal europeo destaca también por el tratamiento de casos vinculados con la violación de derechos humanos en el marco del cambio climático, los que al momento de redactar este trabajo aún no han sido resueltos¹³.

En este contexto, en el sistema regional interamericano la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial sobre los Derechos Económicos, So-

3 El listado puede verse en: <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=en>.

4 ONU, Consejo de Derechos Humanos, El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Doc. A/HRC/RES/48/13; ONU, Consejo de Derechos Humanos, Reconocimiento de la contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Doc. A/HRC/40/L.22/Rev.1.

5 ONU, Asamblea General, El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, Doc. A/76/L.75, 26 de julio de 2022.

6 Consejo de Derechos Humanos, Resolución N° 42/11. Doc. A/HRC/RES/28/11, 7 de abril de 2015.

7 Consejo de Derechos Humanos, Resolución N° 48/14. Doc. A/HRC/RES/48/14, 8 de octubre de 2021.

8 CDH. "Portillo Cáceres vs. Paraguay", Comunicación N° 2751/2016.

9 CDH. "Teitiota vs. Nueva Zelanda". Comunicación N° 2728/19; "Daniel Billy y otros vs. Australia", Comunicación N° 3624/2019; CDN, "Chiara Sacchi et al y Ramin Pejan et al vs. Argentina". Comunicación N° 104/2019.

10 CADHP. "Caso Ogoni vs. Nigeria", Comunicación 155/96.

11 TEDH. "Budayeva y otros vs. Rusia", Aplicaciones N° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02.

12 TEDH. "Giacomelli vs. Italia", Aplicación N° 59909/00.

13 TEDH. "Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros vs. Suiza", Aplicación N° 53600/20, "Careme vs. Francia", Aplicación N° 7189/21 y "Duarte Agostino y Otros vs. Portugal y otros 32 Estados", Aplicación N° 39371/20.

ciales, Culturales y Ambientales adoptaron de manera reciente la resolución 3/21 sobre Emergencia Climática¹⁴. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) abordó el alcance de la protección ambiental de manera creciente a lo largo de su jurisprudencia. Con la Opinión Consultiva 23 de 2017 (en adelante, OC-23)¹⁵, definió la relación entre ambiente y derechos humanos y las obligaciones que surgen para los Estados. A través del caso “Lhaka Honhat”¹⁶, consolidó la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo los ambientales a nivel interamericano. En enero de 2023, la Corte IDH recibió una solicitud de opinión consultiva presentada por Chile y Colombia, para que se pronuncie sobre los alcances de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la prevención de los efectos del cambio climático, la que aún se encuentra en estudio¹⁷. Asimismo, tiene pendiente la emisión de la sentencia en el caso “La Oroya c. Perú”, vinculado con la contaminación generada por una empresa metalúrgica en la comunidad de la Oroya¹⁸.

14 CIDH y REDESCA, Emergencia Climática: Alcance y obligaciones interamericanas de Derechos Humanos. Resolución 3/21 aprobada el 31 de diciembre de 2021.

15 Corte IDH. “Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017.

16 Corte IDH. “Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”. Sentencia de 6 de febrero del 2020.

17 Corte IDH. Solicitud de Opinión Consultiva presentada por Colombia y Chile ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. 9 de enero de 2023.

18 Corte IDH. “Caso Comunidad de la Oroya vs. Perú”. Fecha de ingreso: 30 de septiembre de 2021.

En este contexto de indudables avances a nivel universal y regional, el objetivo de este trabajo es analizar la jurisprudencia de la Corte IDH para comprender cuál es el alcance de la protección del derecho al ambiente y qué obligaciones recaen sobre el Estado con base en los instrumentos regionales. En primer lugar, se explicitan las normas interamericanas que protegen el ambiente. Posteriormente, se analiza de qué manera la Corte IDH se refirió a la protección del ambiente y se identifican dos grupos de casos: a) aquellos casos en que la protección del ambiente está vinculada con los derechos de los pueblos indígenas, el acceso a la información ambiental, la expropiación para la creación de reservas naturales, la protección de los defensores ambientales y los deberes ambientales de las empresas. Destaca en este grupo la sentencia en el caso “Lhaka Honhat” de 2020 referida anteriormente; y b) los estándares ambientales propiamente dichos, desarrollados a partir de la OC-23.

II. Normativa y estándares interamericanos para la protección del ambiente

El sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos fue pionero en el reconocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Así, con la adopción de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en 1948, primer instrumento internacional de derechos humanos, se reconoció tanto la protección de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos sociales y culturales. También la Carta de la Organización de Estados Americanos, adoptada ese mismo año, reconoce normas vinculadas a las obligaciones estatales en materia de alimentación, educación, seguridad social, salud, vivienda adecuada, derechos culturales y laborales, en sus artículos 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51 y 52. En particular, los artículos 30, 31,

33 y 34 resultan de especial importancia para el reconocimiento del derecho humano a un ambiente sano, tal como se verá más adelante al analizar la OC-23.

En 1969 se aprobó el primer tratado interamericano de protección de derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), cuyo artículo 26 establece que

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

A partir de 1986, el reconocimiento de estos derechos fue desarrollado con mayor alcance mediante la adopción del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, Protocolo de San Salvador). A través del artículo 11, el Protocolo fue el primer tratado internacional en reconocer al derecho a un ambiente sano¹⁹ en los siguientes términos: “3. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados Parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

Sin embargo, de conformidad con el artí-

culo 19.6 del Protocolo, este derecho no resulta justiciable, es decir que su violación no puede ser denunciada ante la Comisión y la Corte Interamericana a través del sistema de peticiones individuales. Por consiguiente, en una primera etapa los órganos regionales de protección debieron recurrir a la interpretación y aplicación de otros derechos para analizar cuestiones ambientales, tal como se verá en el siguiente apartado. Luego, en el año 2017, la Corte IDH adopta la doctrina de la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el caso “Lagos del Campo vs. Perú”²⁰. En particular, es a partir del caso “Lhaka Honhat vs. Argentina” (2020) donde la Corte reconoce que el derecho a la protección del ambiente es uno de los derechos protegidos de forma autónoma por el artículo 26 de la CADH.

La Carta Democrática Interamericana adoptada en 2001 establece en su artículo 15 la obligación para los Estados no sólo de proteger el medio ambiente sino también de lograr el desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones:

El ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente. Es esencial que los Estados del hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.

Luego, la Convención Interamericana sobre la Protección de las Personas Mayores adoptada en 2015, consagró, a través de su artículo 25, la protección del medio ambiente con un alcance similar al del Protocolo de San Salvador:

19 REDESCA CIDH, Compendio Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Estándares Interamericanos, 2021, párr. 77.

20 Corte IDH. “Caso Lagos del Campo vs. Perú”. Sentencia de 31 de agosto de 2017.

La persona mayor tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. A tal fin los Estados Parte adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho, entre ellas:

- a) Fomentar el desarrollo pleno de la persona mayor en armonía con la naturaleza.
- b) Garantizar el acceso de la persona mayor en condiciones de igualdad a servicios públicos básicos de agua potable y saneamiento, entre otros.

Finalmente, en 2018, se aprobó el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (también llamado Acuerdo de Escazú)²¹. Cabe destacar que este acuerdo constituye el primer tratado sobre asuntos ambientales de la región y el primero que establece obligaciones para la protección de los defensores del ambiente (CEPAL 2022, 5).

Otros instrumentos que la Corte IDH consideró relevantes para la protección del ambiente son aquellos que amparan los derechos de los pueblos indígenas en virtud de la inescindible relación entre su bienestar y la naturaleza. Así, el tribunal tuvo en cuenta el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, adoptado en 1989 en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece en su artículo 7.3 que

Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos (...).

También recurrió a la Declaración de las

Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 que establece, en el artículo 29.1, que “Los pueblos indígenas tienen derecho a la conservación y protección del medio ambiente y de la capacidad productiva de sus tierras o territorios y recursos”. A nivel regional, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016 también contempla una protección robusta del ambiente en su artículo XIX.

De la reseña efectuada, se puede apreciar cómo el sistema interamericano de derechos humanos contiene una serie de normas que permiten una protección vigorosa del derecho al medio ambiente y, en particular, cabe destacar la interpretación de la Corte IDH que ha integrado este derecho en el elenco de aquellos garantizados en el artículo 26 de la CADH. A su vez, no puede dejar de mencionarse la protección que el derecho al ambiente debe recibir por su impacto en derechos fundamentales como la vida, la integridad física, la salud, la vivienda, la alimentación, entre otros.

III. La jurisprudencia interamericana en materia ambiental

III. a. La protección del ambiente en su relación con otros derechos y grupos

Previo a la adopción de la OC-23, la Corte IDH abordó la protección del ambiente en relación con determinados derechos y grupos de personas en situación de vulnerabilidad, que desarrollamos a continuación de forma muy sintética focalizando en los precedentes más relevantes.

1. Ambiente y derechos de los pueblos indígenas y tribales

La Corte IDH abordó la cuestión ambiental por primera vez en el caso “Saramaka vs.

²¹ Adoptado en 2018. Entró en vigor el 22 de abril de 2021.

Surinam²², relacionado con el reconocimiento de la propiedad de las tierras comunales y la emisión de concesiones para la explotación maderera y minera en perjuicio del uso tradicional del territorio y de los recursos naturales por parte del pueblo tribal Saramaka. Allí indicó que, si bien el artículo 21 de la CADH no prohíbe *per se* la emisión de concesiones para la exploración o explotación de los recursos naturales en territorios indígenas o tribales, el Estado debe observar ciertas garantías o salvaguardas a fin de preservar, proteger y garantizar la relación especial que los miembros del pueblo tienen con su territorio y los recursos naturales, la cual -a su vez- garantiza su subsistencia como pueblo tribal. En consecuencia, el Estado debe: a) consultar, activamente, con la comunidad, según sus costumbres y tradiciones; en caso de proyectos de inversión o desarrollo a gran escala con mayor impacto en el territorio, debe obtener el consentimiento libre, previo e informado; b) garantizar que los miembros del pueblo se beneficien razonablemente del plan que se lleve a cabo dentro de su territorio; y c) asegurar que no se emitirá ninguna concesión dentro del territorio a menos y hasta que entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado, realicen un estudio previo de impacto social y ambiental²³. En relación con el último punto, la Corte señaló que

el Estado no llevó a cabo ni supervisó estudios de impacto ambiental y social antes de emitir dichas concesiones, y que, al menos, algunas de las concesiones otorgadas afectaron, de hecho, recursos naturales necesarios para la subsistencia económica y cultural del pueblo Saramaka.²⁴

22 Corte IDH. “Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam”. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

23 Ibid., párr. 143.

24 Ibid., párr. 148.

Por lo tanto, el tribunal indicó que el Estado había violado el artículo 21 de la CADH en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento²⁵.

En el caso “Xakmok Kasek vs. Paraguay” (2010)²⁶, las comunidades indígenas peticionarias reclamaron por la recuperación de las tierras en las que habían vivido tradicionalmente y de las que fueron despojadas. En este marco, el tribunal analizó el conflicto suscitado por la adopción de un decreto por el cual el Estado creó un área silvestre protegida bajo dominio privado en el territorio reclamado. La Corte consideró que, a fin de garantizar el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas y de conformidad con el artículo 1.1 de la Convención, el Estado debe asegurar la participación efectiva de los miembros de la comunidad, de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, en relación con todo plan o decisión que afecte sus tierras tradicionales y que pueda conllevar restricciones en el uso, goce y disfrute de dichas tierras, para así evitar que ello implique una denegación de su subsistencia como pueblo indígena, en consonancia con las disposiciones del Convenio No. 169 de la OIT, del cual Paraguay es Estado parte²⁷. La Corte IDH determinó que el decreto debería considerarse nulo en virtud de que los propios organismos internos especializados se habían pronunciado en su contra por haberse obviado el reclamo de la comunidad sobre esas tierras. Por ello, el Estado debía adoptar las medidas necesarias a fin de devolver los territorios ancestrales a la comunidad²⁸.

Posteriormente, la Corte se pronunció con más detalle en el caso “Kichwa de Sarayaku vs.

25 Ibid., párr. 158.

26 Corte IDH. “Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay”. Sentencia de 24 de agosto de 2010.

27 Ibid. Párr. 157.

28 Ibid., párrs 161, 181 y 313.

Ecuador” (2012)²⁹. Allí, una comunidad indígena reclamaba por la afectación de sus territorios ancestrales y de los recursos naturales como consecuencia del otorgamiento de permisos estatales para la exploración y explotación petrolera en la década del 90, sin haberlos consultado y sin obtener su consentimiento, y la posterior actividad de exploración de las empresas petroleras mediante el uso de explosivos y otros métodos que afectaron su vida social, cultural y la libertad de circulación.

Al resolver la controversia, al igual que hiciera en otros casos vinculados con la protección de los pueblos indígenas³⁰, la Corte IDH reafirmó la relación especial de los pueblos indígenas con sus territorios ancestrales y los recursos naturales, que, a su vez, hacen parte de su identidad cultural y de su subsistencia como pueblos. Recurrió al Convenio 169 y señaló la obligación de garantizar el derecho a la consulta previa al Pueblo Sarayaku en relación con su derecho a la propiedad comunal e identidad cultural, para asegurar que los actos de ejecución de la referida concesión no comprometieran su territorio ancestral o su supervivencia y subsistencia como pueblo indígena. Para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes³¹. A su vez, se refirió a la obligación de realizar un

estudio de impacto social y ambiental, con participación de las comunidades afectadas, para que comprendan los riesgos del proyecto para la salud y el ambiente³². Igualmente, estableció que el estudio debe ser realizado por entidades independientes y técnicamente capaces, bajo la supervisión del Estado³³. Asimismo, indicó que el estudio tiene una doble finalidad: establecer el posible impacto sobre el territorio y las personas, así como brindarle a la comunidad la posibilidad de que pueda evaluar si acepta el plan de inversión³⁴. En el caso, la Corte determinó que el Estado, al no consultar al Pueblo Sarayaku sobre la ejecución del proyecto, incumplió sus obligaciones, conforme a los principios del derecho internacional y su propio derecho interno, de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que la comunidad participara a través de sus propias instituciones y mecanismos y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidían o podían incidir en su territorio, vida e identidad cultural y social, afectando sus derechos a la propiedad comunal y a la identidad cultural, en contravención con el artículo 21 de la CADH³⁵.

Del mismo modo, en el caso “Kaliña y Lokono vs. Surinam” (2015)³⁶, el tribunal interamericano se pronunció, entre otros reclamos, por las afectaciones causadas por el establecimiento de reservas naturales dentro de los territorios tradicionales de las comu-

29 Corte IDH. “Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245.

30 Corte IDH. “Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam”. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 134.

31 Corte IDH. “Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”. Sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 177.

32 Ibid. párrs. 202-205.

33 Ibid., párr. 205.

34 Ibid., párr. 205.

35 Ibid., párr. 232.

36 Corte IDH. “Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.

nidades denunciantes³⁷. La Corte IDH analizó la compatibilidad de los derechos de los pueblos indígenas con la protección del medio ambiente y señaló que un área protegida “consiste no solamente en la dimensión biológica, sino también en la sociocultural”³⁸, y que los pueblos indígenas, por su interrelación con la naturaleza y formas de vida, pueden desempeñar un rol relevante en la conservación de la naturaleza dado que “ciertos usos tradicionales [de las comunidades] conllevan prácticas de sustentabilidad y se consideran fundamentales para la eficacia de las estrategias de conservación”³⁹.

Para así decidir, la Corte IDH interpretó la CADH a la luz de los artículos 8.j y 10.c del Convenio sobre Diversidad Biológica adoptado en el marco de las Naciones Unidas, el artículo 22 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y los artículos 18, 25 y 29 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas⁴⁰. En consecuencia, el tribunal señaló la existencia de tres “elementos fundamentales” para alcanzar la compatibilidad entre la protección de las áreas naturales y el derecho de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales: a) participación efectiva [de las comunidades]; b) acceso y uso de sus territorios ancestrales; c) obtención de beneficios de la conservación —todos ellos, siempre y cuando sean compatibles con la protección y utilización sostenible⁴¹. En consecuencia, es necesario que el Estado cuente con mecanismos adecuados para la implementación de tales criterios como parte de la garantía de los pueblos indígenas y tribales a su vida digna e

identidad cultural, en relación con la protección de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios tradicionales. La Corte concluyó que se verificó la falta de mecanismos expresos que garantizaran el acceso, uso y la participación efectiva de los pueblos indígenas Kaliña y Lokono en la conservación de las referidas reservas y sus beneficios.

La Corte IDH también analizó la afectación de los derechos de los pueblos indígenas provocados por la concesión minera en sus territorios y señaló, al igual que en casos anteriores, que el Estado debe cumplir con una serie de salvaguardias: asegurar la participación efectiva de los integrantes de la comunidad en el plan de desarrollo, el acceso a los beneficios de dicho plan, y la realización de un estudio de impacto ambiental y social⁴². La Corte concluyó que el Estado no garantizó la participación efectiva, a través de un proceso de consulta, a los Pueblos Kaliña y Lokono; que no se llevó a cabo un estudio previo de impacto ambiental y social; y que no se compartieron los beneficios del citado proyecto minero.

A partir del caso “Lhaka Honhat vs. Argentina” el derecho al medio ambiente recibe una protección autónoma a través del artículo 26 de la CADH, como consecuencia de la línea jurisprudencial inaugurada en el caso “Lagos del Campo vs. Perú”, que se pronuncia por la justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Cabe aquí hacer notar que la actuación de la Corte en materia de protección de los DESCA desde su creación hace más de 40 años ha sido limitada, si tomamos en cuenta, en particular, la utilización directa de la normativa del sistema que recoge estos derechos en el sistema interamericano, fundamentalmente el artículo 26 de la CADH (Rossi 2020, 187/188). Pero, además, cabe destacar que la garantía de los derechos socia-

37 Ibid., párr. 127.

38 Ibid., párr. 173.

39 Ibid., párr. 173.

40 Ibid., párrs. 177, 179, 180, 181 y 197.

41 Ibid., párr. 181.

42 Ibid., párr. 201.

les de los habitantes del continente no ocupó un papel importante de la agenda de trabajo de los órganos del sistema.

En los últimos diez años este proceso comenzó a revertirse, principalmente desde el año 2017, a partir de la sentencia dictada en el caso “Lagos del Campo”⁴³, donde por primera vez la Corte IDH responsabilizó a un Estado por la vulneración del artículo 26 de la CADH de manera autónoma, en relación con derechos laborales, y afirmó su competencia para conocer y resolver controversias al respecto (Ferrer Mac Gregor 2018).

En el caso “Lhaka Honhat vs. Argentina” (2020)⁴⁴, la Corte se pronunció por primera vez en un caso contencioso sobre los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a participar en la vida cultural a partir del artículo 26 de la Convención en relación con las comunidades indígenas afectadas. Todos esos derechos son afirmados en relación con el derecho que también reconoce a las comunidades indígenas reclamantes, a su propiedad ancestral y a un título único sobre la tierra que habitan en el norte de la provincia de Salta de Argentina en función del artículo 21 de la CADH y de su extensa jurisprudencia en la materia.

Allí, la Corte se pronunció sobre la justiciabilidad de los derechos ambientales en relación con el reclamo de las comunidades indígenas que veía sus derechos afectados por el establecimiento de alambrados, tala de árboles y pastoreo de ganado en sus territorios ancestrales⁴⁵. Con cita de la OC-23, el tribunal estableció que el derecho a un ambiente sano se encuentra entre los derechos económicos,

sociales y culturales a los que hace referencia el artículo 26 de la CADH por vía de remisión a los artículos 30, 31, 33 y 34 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos que hacen referencia a la obligación del Estado de alcanzar el desarrollo integral de sus pueblos⁴⁶. Asimismo, indicó que existen amenazas ambientales que pueden afectar la alimentación, el agua y la vida cultural de las comunidades⁴⁷. En cuanto a las obligaciones que surgen de la CADH indicó que, más allá de la obligación de progresividad vinculada con los DESCAs estipulada en el artículo 26, los Estados tienen obligaciones de inmediata exigibilidad según prevén los artículos 1.1 y 2 de la CADH⁴⁸.

A partir de este caso, el medio ambiente no será subsumido en otros derechos, sino que se le dará un reconocimiento pleno a partir de sus componentes específicos y en relación con otros derechos vitales de las personas. Indudablemente, la vía del reconocimiento autónomo y de la justiciabilidad directa de los DESCAs promete aportar un resguardo más efectivo de estos derechos. Entre otras razones, este abordaje permite mayor precisión en la identificación de los derechos afectados (y no sólo como derivación de o en relación con otros derechos como la vida/vida digna, la integridad física y/o la salud) así como esclarecer y amplificar los contenidos específicos de estos derechos y las obligaciones estatales en esta materia. Como consecuencia de ello, es posible precisar con mayor detalle y de modo más adecuado las reparaciones debidas a las víctimas. Indudablemente, la protección del ambiente se fortalece con el reconocimiento independiente realizado por la Corte IDH, en tanto expande los contenidos del dere-

43 Corte IDH. “Caso Lagos del Campo vs. Perú”. Sentencia de 31 de agosto de 2017.

44 Corte IDH. “Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”. Sentencia de 6 de febrero del 2020.

45 Ibid., párrs. 186-193.

46 Ibid., párr. 202.

47 Ibid., párr. 274.

48 Ibid., párr. 272.

cho para proteger los distintos componentes, de forma autónoma y a la par, en su relación con otros derechos y grupos específicos, reafirmando la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos.

2. Ambiente y la protección de sus defensores/as

En el caso “Kawas Fernández vs. Honduras” (2009)⁴⁹ la Corte desarrolló estándares vinculados con la protección de los defensores ambientales ante el homicidio de una defensora ambiental por agentes del Estado en virtud de las actividades de defensa del ambiente que realizaba a través de una fundación. Allí, la Corte sostuvo que los defensores ambientales gozan de idéntica protección que los defensores de derechos humanos en materia de derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales “de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia”⁵⁰.

Posteriormente, en 2013, la Corte IDH indicó en el caso “Luna López vs. Honduras”⁵¹ que aquellas personas que protegen el ambiente como funcionarios públicos también están alcanzados por la protección acordada a los defensores ambientales⁵² y que los Estados deben adoptar las medidas para garantizar el derecho a la vida de aquellas personas que se encuentran en especial situación de vulnerabilidad y “siempre y cuando el Estado tenga conocimiento de una situación de riesgo real e inmediato para un individuo o grupo de individuos determinado y a las posibilidades

razonables de prevenir o evitar ese riesgo”⁵³.

En el caso “Baraona Bray vs. Chile” (2022), la Corte IDH se pronunció en relación con los defensores ambientales y la libertad de expresión en asuntos de defensa del ambiente. El caso se vinculaba con las expresiones vertidas por el abogado Baraona Bray contra uno de los senadores nacionales acusándolo de favorecer la tala ilegal del alerce y su posterior condena por el delito de injurias graves. Primero, la Corte reiteró que los defensores ambientales gozan de idéntica protección que los defensores de derechos humanos⁵⁴. Segundo, destacó la definición de defensor ambiental que proporciona el Acuerdo de Escazú en su artículo 9.1⁵⁵. Tercero, remarcó que la Relatoría de Naciones Unidas sobre defensores y defensoras de derechos humanos resaltó la necesidad de proteger los derechos de los defensores ambientales al “acceso a la información, libertad de expresión, reunión y asociación pacíficas, las garantías de no discriminación y la participación en la adopción de decisiones”⁵⁶.

En este marco, la Corte IDH indicó que los Estados deben asegurar que los defensores ambientales puedan desempeñar su labor, en especial, en una región en la que “se observa un número creciente de denuncias de amenazas, actos de violencia y asesinatos de ambientalistas con motivo de su labor”⁵⁷. La Corte IDH también recordó la división de los derechos ambientales entre aquellos que resultan sustantivos y los derechos de procedimiento “cuyo ejercicio respalda la mejor

49 Corte IDH. “Caso Kawas Fernández vs. Honduras”. Sentencia de 3 de abril de 2009.

50 Ibid., párr. 147.

51 Corte IDH. “Caso Luna López vs. Honduras”. Sentencia de 10 de octubre de 2013.

52 Ibid., párr. 122.

53 Ibid., párr. 123.

54 Corte IDH. “Caso Baraona Bray vs. Chile”, Sentencia del 24 de noviembre de 2022, párr. 71.

55 Ibid., párrs. 73 y 77.

56 Ibid., párr. 73.

57 Ibid., párr. 79.

formulación de políticas ambientales”⁵⁸ tales como el derecho a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación y a un recurso efectivo.

La Corte IDH también refirió al concepto de democracia ambiental del principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que fuera recogido en el Acuerdo de Escazú, cuyo artículo 7 consagra el derecho de participación pública en asuntos ambientales⁵⁹. Al concluir su análisis, la Corte IDH resolvió que Chile había violado el artículo 13 de la CADH en virtud de la condena de Baraona Bray por sus expresiones en asuntos de interés público⁶⁰.

3. Ambiente y otros derechos

Desde 2006, la Corte IDH abordó la cuestión ambiental en relación con el derecho de acceso a la información. En el caso “Claude Reyes vs. Chile”⁶¹ se encontraba en discusión el alcance del artículo 13 de la CADH relacionado con un reclamo por la negativa a brindar información en torno a un proyecto de industrialización forestal. Allí la Corte señaló que el Estado debe regirse por los principios de publicidad, transparencia en la gestión pública y máxima divulgación⁶². Las restricciones a este derecho sólo son permitidas si están estipuladas por ley, persiguen un objetivo legítimo y resultan necesarias en una sociedad democrática, “lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público

imperativo”⁶³. Debido a que la restricción no cumplía con ninguno de estos requerimientos la Corte concluyó que el Estado había violado el artículo 13 de la CADH, en relación con el 1.1 y el 2 del mismo instrumento⁶⁴.

En el año 2008, la Corte IDH abordó la cuestión ambiental en el caso “Salvador Chiriboga vs. Ecuador”⁶⁵. Allí, la Corte IDH interpretó el alcance del artículo 21 de la CADH y su regulación. En este sentido, sostuvo que el derecho de propiedad puede verse limitado por una causa de utilidad pública legítima tal como la protección del ambiente. En el caso, los hechos referían a la creación del Parque Metropolitano⁶⁶ de Quito, como área de recreación y protección ecológica, en la propiedad del señor Chiriboga⁶⁷.

Por último, cabe mencionar que, dentro de su creciente jurisprudencia en materia de derechos humanos y empresas, en el caso “Buzos Miskitos vs. Honduras” (2021), aunque no estaba en juego un reclamo ambiental, la Corte IDH señaló que

(l)as empresas deben adoptar, por su cuenta, medidas preventivas para la protección de los derechos humanos de sus trabajadoras y trabajadores, así como aquellas dirigidas a evitar que sus actividades tengan impactos negativos en las comunidades en que se desarrollen o en el medio ambiente.⁶⁸

58 Ibid., párr. 94.

59 Ibid., párr. 99.

60 Ibid., párr. 132

61 Corte IDH. “Caso Claude Reyes y otros vs. Chile”. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

62 Ibid., párr. 86 y 92.

63 Ibid., párrs. 89-91.

64 Ibid., párr. 103.

65 Corte IDH. “Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador”. Sentencia de 6 de mayo de 2008.

66 Corte IDH. “Caso Kawas Fernández vs. Honduras”. Sentencia de 3 de abril de 2009.

67 Corte IDH. “Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador”. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Párr. 76.

68 Corte IDH, “Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras”, Sentencia de 31 de agosto de 2021. Párr. 51.

III. b. La OC-23: reconocimiento autónomo y estándares específicos

Un comentario aparte y destacado merece la Opinión Consultiva 23 debido a que, a partir de allí, la Corte IDH desarrolla el vínculo entre ambiente y derechos humanos. Así, realiza un detallado análisis sobre la relación entre las normas de derechos humanos y la protección del ambiente, con base en los estándares desarrollados en distintas instancias y organismos internacionales.

En primer lugar, la Corte IDH indica que “la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos”⁶⁹. Destaca la interrelación entre los derechos civiles y políticos y los DESC, que incluyen los derechos ambientales⁷⁰.

En particular, subraya la relación estrecha que existe entre la protección del ambiente y los pueblos indígenas para que puedan desarrollar una vida digna, lo que depende del acceso a los recursos que se encuentran en sus territorios ancestrales⁷¹.

Por otro lado, resaltó la jurisprudencia del TEDH⁷² según la cual la afectación del ambiente puede perturbar el goce de los dere-

chos a la vida privada y familiar⁷³, a la vida⁷⁴ y a la propiedad privada⁷⁵.

La Corte IDH también señaló la relación entre la protección del ambiente con los derechos humanos y el desarrollo sostenible⁷⁶. Para ello, citó el principio 8 de la Declaración de Estocolmo de 1972 sobre Medio Humano según la cual “[e]l desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente de vida y trabajo favorable y crear en la Tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de la vida”⁷⁷, pero dicho desarrollo debe estar en equilibrio con la protección del medio humano⁷⁸.

Asimismo, la Corte IDH destaca que de conformidad con la Carta Democrática Interamericana

es esencial que los Estados del hemisferio implementen políticas y estrategias de protección del medio ambiente, respetando los diversos tratados y convenciones, para lograr un desarrollo sostenible en beneficio de las futuras generaciones.⁷⁹

69 Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 47.

70 Ibid., párr. 47.

71 Ibid., párr. 48.

72 Ibid., párr. 50.

73 TEDH. “Caso López Ostra vs. España”, Aplicación No. 16798/90, párrs. 51, 55 y 58.

74 TEDH. “Caso Öneriyildiz vs. Turquía [GS]”, Aplicación No. 48939/99, párrs. 71, 89, 90 y 118.

75 TEDH. “Caso Papastavrou y otros vs. Grecia”, Aplicación No. 46372/99, párrs. 33 y 36 a 39.

76 Corte IDH. Opinión Consultiva 23, párr. 52.

77 Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, U.N. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, 5 a 16 de junio de 1972, principio, principio 8.

78 Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, U.N. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, 5 a 16 de junio de 1972, principio 13.

79 Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Período de Sesiones, art. 15.

Sostiene la Corte IDH que el ambiente está protegido tanto por el art. 11 del Protocolo de San Salvador como por el art. 26 de la CADH que hace referencia a los derechos económicos sociales y culturales⁸⁰. También menciona que el ambiente está reconocido como derecho en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, la Declaración de Derechos Humanos de la asociación de Naciones del Sudeste de Asia y en la Carta Árabe de Derechos Humanos⁸¹. Asimismo, destaca que la protección del ambiente está reconocida a nivel regional en las legislaciones internas de los Estados⁸².

Con cita al Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de San Salvador⁸³, la Corte recalca que el derecho al medio ambiente sano genera las siguientes obligaciones estatales:

a) garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir; b) garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos; c) promover la protección del medio ambiente; d) promover la preservación del medio ambiente, y e) promover el mejoramiento del medio ambiente⁸⁴. Dicho Grupo también expresó que el ejercicio del derecho al medio ambiente sano debe guiarse por los criterios de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad.⁸⁵ Por su parte, la Asamblea

General de la OEA aprobó los indicadores de progreso para evaluar la protección del medio ambiente en función de: “a) las condiciones atmosféricas; b) la calidad y suficiencia de las fuentes hídricas; c) la calidad del aire; d) la calidad del suelo; e) la biodiversidad; f) la producción de residuos contaminantes y manejo de éstos; g) los recursos energéticos, y; h) el estado de los recursos forestales.”⁸⁶

En un párrafo aparte, la Corte IDH determinó que la protección del ambiente es independiente de la afectación que puedan sufrir las personas. Así entiende que

el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales.⁸⁷

Si bien la afectación del ambiente puede impactar a algunos derechos en particular, la Corte destaca que “los daños ambientales pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio”⁸⁸. Asimismo, el Estado tiene una obligación reforzada de adoptar medidas respecto de las personas en situación de vulnerabilidad (tales como niños y pueblos indígenas) de conformidad con los principios de

80 Corte IDH. Opinión Consultiva 23, cit., párr. 57.

81 *Ibid.*, párr. 58.

82 Corte IDH. Opinión Consultiva 23. párr. 58.

83 GTPSS, “Indicadores de Progreso: Segundo Agrupamiento de Derechos”, 5 de noviembre de 2013, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13, párr. 26.

84 Corte IDH. Opinión Consultiva 23, párr. 60.

85 GTPSS, “Indicadores de Progreso: Segundo Agrupamiento de Derechos”, 5 de noviembre de 2013, OEA/

Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13, párr. 29.

86 GTPSS, Indicadores de Progreso: Segundo Agrupamiento de Derechos. OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13, 5 noviembre 2013, párr. 38.

87 Corte IDH. Opinión Consultiva 23, párr. 62.

88 *Ibid.*, párr. 64.

igualdad y no discriminación⁸⁹.

La Corte distingue entre los derechos sustantivos vinculados al ambiente (como los derechos a la vida e integridad personal o salud), y los derechos procedimentales al ambiente (como los derechos de acceso a la información y a la participación pública)⁹⁰.

En cuanto a las obligaciones estatales, la Corte identifica la obligación de prevención que

abarca todas las medidas, de distinto carácter, que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y susceptibles de acarrear sanciones e indemnizaciones por sus consecuencias perjudiciales.⁹¹ En tal sentido, indica la Corte que debido a la difícil reparación del daño ambiental “la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente.”⁹²

Dentro de la obligación específica de prevenir, la Corte identifica los deberes de: “i) regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer un plan de contingencia, v) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental”⁹³.

En cuanto a la obligación de regular, la Corte destaca que implica adecuar la legislación interna a las disposiciones convencionales, lo que “no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica”⁹⁴.

Finalmente, respecto de la supervisión y fiscalización los Estados tienen la obligación de establecer mecanismos adecuados para supervisar y fiscalizar actividades de entidades públicas y personas privadas. En tal sentido, la Corte señaló el deber de proteger las áreas de reserva natural y los territorios de comunidades indígenas⁹⁵.

IV. Notas finales

A lo largo de su jurisprudencia, la Corte IDH ha desarrollado estándares vinculados con la protección del ambiente tanto en relación con determinados grupos, como los pueblos indígenas y las personas defensoras de derechos humanos, como a través de la interpretación del alcance de otros derechos como la vida, la integridad personal y la salud. A partir del año 2017, en la Opinión Consultiva 23, la Corte consagró la protección del ambiente de manera autónoma a través del artículo 26 de la CADH y en el caso “Lhaka Honhat” reiteró su reconocimiento autónomo y determinó su justiciabilidad por vía de la misma norma. Asimismo, la Corte no ha dudado en recurrir a otros tratados e instrumentos internacionales y a otros órganos de protección para definir los deberes y obligaciones que surgen en torno al ambiente, de modo de establecer el corpus iuris internacional aplicable en la materia.

Asimismo, la Corte ha dejado en claro que la protección del ambiente puede tener su origen en distintas fuentes al indicar que tanto el Estado como los pueblos indígenas contribuyen a su conservación. Así, señaló que el establecimiento de áreas de preservación natural en territorios ancestrales resulta válido siempre que se respeten las prácticas desarrolladas por las comunidades que allí residen. Además, la Corte IDH ha comenzado a

89 *Ibíd.*, párr. 67.

90 *Ibíd.*, párr. 64.

91 *Ibíd.*, párr. 127.

92 *Ibíd.*, párr. 130.

93 *Ibíd.*, párr. 145.

94 *Ibíd.*, párr. 145.

95 *Ibíd.*, párr. 152

desarrollar jurisprudencia relevante en torno a la aplicación del Acuerdo de Escazú y resta observar de qué manera, a la luz de la nueva normativa, seguirá precisando el alcance de la participación pública, el acceso a la información y el acceso a la justicia en los casos sobre pueblos indígenas, defensores ambientales y acceso a la información pública ambiental en el marco del artículo 13 de la CADH.

La Corte aún no ha abordado de manera acabada la cuestión de si las empresas tienen obligaciones vinculadas con la protección del ambiente y cuáles son los estándares de control y fiscalización que los Estados deben aplicar ante las actividades contaminantes de los actores no estatales, en particular en el marco de actividades extractivas y grandes proyectos energéticos y de infraestructura que abundan en nuestro continente, aunque la Comisión Interamericana ha avanzado principios en este campo en su informe sobre “Empresas y Derechos Humanos” de 2019⁹⁶. De igual modo cabe referir que la Corte ha resuelto casos en los que ha ido profundizado y detallando las obligaciones estatales de regulación y control del accionar del sector privado en materia de derechos laborales y derecho a la salud, como los casos “Empleadas de la Fábrica de Fuegos vs. Brasil”⁹⁷, “Buzos Miskitos vs. Honduras”⁹⁸ y “Vera Rojas vs. Chile”⁹⁹ entre los más recientes y relevantes.

Por último y no por ello menos impor-

tante, la Corte se encuentra actualmente ante dos grandes desafíos: por un lado, brindar una protección efectiva a la vida e integridad física de los defensoras y defensores ambientales que, en función del contexto de hostigamiento y amedrentamiento hacia ellos en la región, se torna en una prioridad absoluta; por el otro, el de precisar las obligaciones estatales y el desarrollo de estándares específicos de protección de derechos humanos en el contexto del fenómeno urgente del cambio climático de posibles consecuencias devastadoras y que recientemente ha dado lugar a la era de “ebullición global” según las palabras del Secretario General de las Naciones Unidas¹⁰⁰. Cabe referir en este sentido que son varios los órganos y tribunales internacionales que actualmente se encuentran elaborando interpretaciones desde distintos ángulos y perspectivas sobre los deberes estatales para intentar evitar repercusiones irreparables a los derechos a la vida, integridad física, salud desde una perspectiva de igualdad y no discriminación, como la Corte Internacional de Justicia, el Comité de Derechos del Niño, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Corte ha demostrado que en general observa de cerca lo que ocurre en otros sistemas al momento de establecer el alcance de las obligaciones que surgen de los tratados interamericanos, lo que seguramente se verá reflejado en su próxima opinión consultiva sobre el tema. En términos generales, sería deseable que los distintos órganos de derechos humanos aunaran esfuerzos interpretativos que pudieran otorgar una hoja de ruta clara para la acción y adoptaran mecanismos de control y seguimiento férreos para com-

96 CIDH, *Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos*, 01 de noviembre de 2019, OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19.

97 “Corte IDH. “Caso empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familiares vs. Brasil”, Sentencia de 15 de julio de 2020.

98 Corte IDH. “Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras”, Sentencia de 31 de agosto de 2021

99 Corte IDH. “Caso Vera Rojas y otros vs. Chile”, Sentencia de 1 de octubre de 2021.

100 UN News, *Hottest July ever signals “era of global boiling has arrived” says Un Chief*. Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2023/07/1139162>

peler a los Estados a actuar de manera inmediata, en defensa del ambiente, los recursos naturales y la vida en el planeta.

Bibliografía

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2022. *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. (LC/PUB.2018/8/Rev.1). Santiago.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Morales Antoniazzi, Mariela; Flores Pantoja, Rafael. 2018. *Inclusión, Ius Commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México.

Handl, Günter. 2012. “Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), de 1972, y Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992”. En: *United Nations Audiovisual Library*. Disponible en: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/dunche/dunche_s.pdf?_gl=1*176viyn*_ga*MTc4NjY3Mjk2OS4xNjgwMjc0Mzg5*_ga_TK9BQL5X7Z*MTY4NjA1MjE1OC4yLjEuMTY4NjA1MjUyOS42MC4wLjA.

Rossi, Julieta. 2020. “Punto de inflexión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre DESCAs. El camino de la justiciabilidad directa: de “Lagos del Campo” a “Asociación Lhaka Honhat””. *Pensar en Derecho*. Número 16. Año 9.

Sands, Philippe & Peel, Jaqueline. 2018. *Principles of international environmental law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jurisprudencia internacional

CADHP. “Caso Ogoni vs. Nigeria”. Comunicación 155/96.

CDH. “Portillo Cáceres vs. Paraguay”. Comunicación N° 2751/2016.

CDH. “Teitiota vs. Nueva Zelanda”. Comunicación N° 2728/19.

CDH. “Daniel Billy y otros vs. Australia”. Comunicación N° 3624/2019.

CDN. “Chiara Sacchi et al y Ramin Pejan et al vs. Argentina”. Comunicación N° 104/2019.

Corte IDH. “Caso Claude Reyes y otros vs. Chile”. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

Corte IDH. “Caso Salvador Chiriboga vs. Ecuador”. Sentencia de 6 de mayo de 2008.

Corte IDH. “Caso Kawas Fernández vs. Honduras”. Sentencia de 3 de abril de 2009.

Corte IDH. “Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay”. Sentencia de 24 de agosto de 2010.

Corte IDH. “Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”. Sentencia de 27 de junio de 2012.

Corte IDH. “Caso Luna López vs. Honduras”. Sentencia de 10 de octubre de 2013.

Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación

con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017.

Corte IDH. “Lagos del Campo vs. Perú”. Sentencia de 31 de agosto de 2017.

Corte IDH. “Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”. Sentencia de 6 de febrero de 2020.

Corte IDH. “Caso empleados de la fábrica de fuegos en Santo Antonio de Jesús y sus familias vs. Brasil”. Sentencia de 15 de julio de 2020.

Corte IDH. “Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) vs. Honduras”, Sentencia de 31 de agosto de 2021.

Corte IDH. “Caso Vera Rojas y otros vs. Chile”, Sentencia de 1 de octubre de 2021.

Corte IDH. “Caso Baraona Bray vs. Chile”, Sentencia del 24 de noviembre de 2022.

TEDH. “Budayeva y otros vs. Rusia”, Aplicaciones N° 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 y 15343/02.

TEDH. “Careme vs. Francia”, Aplicación N° 7189/21.

TEDH. “Duarte Agostino y Otros vs. Portugal y otros 32 Estados”, Aplicación N°39371/20.

TEDH. “Giacomelli vs. Italia”, Aplicación N° 59909/00.

TEDH. “López Ostra vs. España”, Aplicación No. 16798/90.

TEDH. “Öneryildiz vs. Turquía [GS]”, Aplicación No. 48939/99.

TEDH. “Papastavrou y otros vs. Grecia”, Aplicación No. 46372/99.

TEDH. “Verein KlimaSeniorinnen Schweiz y otros vs. Suiza”, Aplicación N°53600/20.

Documentos y normas de organismos internacionales

Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la OEA, celebrada el 11 de septiembre de 2001 durante el Vigésimo Octavo Período de Sesiones.

CIDH, Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, 01 de noviembre de 2019, OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19.

CIDH y REDESCA, Emergencia Climática: Alcance y obligaciones interamericanas de Derechos Humanos. Resolución 3/21 aprobada el 31 de diciembre de 2021.

Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, U.N. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, 5 a 16 de junio de 1972.

GTPSS, Indicadores de Progreso: Segundo Agrupamiento de Derechos. OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc.9/13, 5 de noviembre 2013.

REDESCA, Compendio Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Estándares Interamericanos. 2021.

ONU, Asamblea General, El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, Doc. A/76/L.75, 26 de julio de 2022.

ONU, Consejo de Derechos Humanos, El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible. Doc. A/HRC/RES/48/13.

ONU, Consejo de Derechos Humanos, Reconocimiento de la contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Doc. A/HRC/40/L.22/Rev.1.

Consejo de Derechos Humanos, Resolución N°42/11. Doc. A/HRC/RES/28/11, 7 de abril de 2015.

Consejo de Derechos Humanos, Resolución N°48/14. Doc. A/HRC/RES/48/14, 8 de octubre de 2021.

El fallo “Mendoza” en la Ciudad de Buenos Aires. Balance a quince años de una sentencia emblemática

Ana Lanziani

Secretaria de primera instancia, Coordinadora de la Secretaría de Hábitat N° 1 del Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la CABA. Abogada (UBA) con orientación en Derecho Público y Derecho Penal. Magister en Negocios y Relaciones Internacionales FLACSO. Email: alanziani@mpdefensa.gob.ar

Laura Royo

Abogada (UBA). Magíster en Políticas Sociales (UBA). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA). Docente de la Facultad de Derecho (UBA-UNLP). Investigadora adscripta del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”. Integrante de las Secretarías Letradas de Hábitat N°1 y N°2 del Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la CABA. E-mail: lroyo@mpdefensa.gob.ar

I. Introducción

En 2008 se cumplen quince años desde el dictado de la sentencia de la causa Mendoza¹ por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), la que resultó un hito en materia ambiental ya que abarca una de las cuencas hídricas más grandes y más contaminadas del mundo.

La Cuenca Matanza-Riachuelo ocupa una superficie aproximada de 2047 km² e involucra catorce municipios de la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA en adelante). En la Cuenca viven 4.571.056 personas, lo que representa más del 10% de la población de la República Argentina; implica una alta densidad poblacional en una pequeña parte del territorio nacional; y significa un severo impacto sobre el ambiente (ACUMAR 2023)². Además, se trata de la zona

¹ Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/el Estado nacional y otros s/ daños y perjuicios - daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-riachuelo” causa m. 1569. XL. disponible en <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>

² Página web ACUMAR. <https://www.acumar.gob.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/#:~:text=En%20la%20Cuenca%20viven%204.571,severo%20impacto%20sobre%20el%20ambiente>. Fecha de último acceso: 10/7/2023

más urbanizada e industrializada del país. De la población de la Cuenca, más de la mitad carece de acceso a un sistema de cloacas; una tercera parte no posee acceso al agua potable, y alrededor de 500.000 residen en asentamientos sumamente precarios sobre el margen del río (Merlinsky, Tobías 2021, 23).

Si bien la materia central de la condena al Estado nacional, provincial y de la CABA en la causa Mendoza estuvo centrada en la afectación al derecho a la salud colectiva y al derecho al ambiente sano, lo cierto es que la ejecución del fallo y las acciones de política pública implicadas significaron una diversificación de ejes de intervención³. Dentro de estos ejes se hizo evidente la necesidad de intervenir en las condiciones en las que residen miles de familias a la vera del Riachuelo. La problemática habitacional apareció, así, como una cuestión colateral, esencialmente a partir del insoslayable déficit en la Cuenca, que arrojó a vastos sectores de la población a vivir en tierras contaminadas linderas al Riachuelo.

Para el caso de CABA, esta causa afecta a vecinos que viven sobre las márgenes del Ria-

chuelo en la Villa 21 24, una de las villas más grandes de la CABA; la Villa 26, y los asentamientos Luján, Magaldi, El Pueblito y Lamadrid. Sólo en esta ciudad, a los efectos de esta causa judicial, se encontraban censadas en el año 2011 unas 2386 familias. A la fecha -en cumplimiento del fallo judicial- se han mudado a viviendas nuevas construidas en forma de complejos habitacionales de propiedad horizontal a cerca de 1700 familias⁴, pero luego de 15 años de proceso, de acuerdo a actualizaciones censales realizadas por el propio Gobierno de la CABA, se estima que más de 1200 familias esperan su mudanza a vivienda nueva o la reurbanización de su barrio.

A partir del año 2011 el eje habitacional empezó a tomar relevancia en esta causa y se hizo indispensable la necesidad de muchos vecinos de la CABA, habitantes de los márgenes del Riachuelo, de contar con patrocinio y asesoramiento para hacer efectivos sus derechos. Es en este momento que el Ministerio Público de la Defensa del Poder Judicial de la CABA (en adelante MPD), decidió conformar un equipo interdisciplinario para acompañar el proceso colectivo que implica la causa Riachuelo, así como también a las más de 2000 familias en su reclamo individual.

La ejecución de esta sentencia ha mostrado, luego de quince años, las limitaciones y desafíos tanto del litigio en sí como de las políticas públicas que se han venido implementando. Es por eso que en este artículo se expondrán lo que este Ministerio Público

3 En particular, la Corte Suprema estableció una serie de mandas judiciales, las que se fueron precisando a lo largo del proceso judicial y que se sintetizan de esta manera: i) información pública; ii) contaminación de origen industrial; iii) presentación en forma pública, actualizable trimestralmente, del estado del agua y las napas subterráneas, además de la calidad del aire; vi) proyecto de reconversión industrial y relocalización en el marco del acta acuerdo del plan de acción conjunta para la adecuación ambiental del polo petroquímico Dock Sud; v) convenio marco Subprograma Federal de urbanización de villas y asentamientos precarios; vi) saneamiento de basurales, comprensivo de medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en los basurales y concretar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU); vii) limpieza de márgenes de río; viii) expansión de la red de agua potable; ix) desagües pluviales; x) saneamiento cloacal; y xi) Plan Sanitario de Emergencia. Resolución del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón N°2, Dr. Rodríguez, 27 de noviembre de 2020.

4 Al día de la fecha se han realizado mudanzas a los siguientes complejos habitacionales: Complejo Carlos Mujica (Comuna 8), Complejo Habitacional San Francisco, Complejo Habitacional Piletones, Complejo Habitacional Mundo Grúa, Complejo Habitacional Osvaldo Cruz, Complejo Habitacional Alvarado, Complejo Habitacional Orma, Complejo Habitacional Luzuriaga, Complejo Habitacional San Antonio, Complejo Habitacional Santiago de Compostela, Complejo Habitacional Valparaiso.

identifica, en relación al aspecto del fallo en el que tiene incidencia, los principales obstáculos para el avance en el cumplimiento de los objetivos planteados en la sentencia del 8 de julio de 2008.

II. Una causa judicial que prometía ser “de vanguardia” hoy está estancada. Ejes obstaculizantes

La intervención de la CSJN y el dictado de la sentencia generaron una enorme expectativa en la comunidad jurídica, política y académica, y también tuvo su correlato en expectativas en la población que habita el territorio afectado. Lamentablemente, a quince años de esa sentencia, la realidad muestra incumplimientos, injusticias y un proceso que no encuentra rumbo.

El mismo juzgado de ejecución de Morón ha enfatizado en diversas resoluciones la necesidad de adoptar medidas tendientes a agilizar los procesos ya que, según estimaciones de la Autoridad de Cuenca (ACUMAR), en función de los distintos retrasos, la totalidad de las soluciones habitacionales comprometidas para el cumplimiento del fallo estarían finalizadas recién en 2049⁵. Asimismo, el referido tribunal ha reaccionado frente a la inexistencia de un sistema de medición idóneo para comparar el punto de partida de la causa con el estado actual y mucho menos con algún momento específico en que el fallo pueda darse por cumplido⁶.

En materia habitacional en la CABA -y a pesar de algunos años que mostraron cierto dinamismo- el proceso de cumplimiento del fallo se encuentra actualmente estancado. Aún restan más de 1200 familias que esperan su so-

lución habitacional definitiva en la ciudad con más presupuesto del país. Algunas familias fueron mudadas a departamentos nuevos sin que se mejoren las condiciones ambientales para mejorar su calidad de vida (por ejemplo, familias mudadas al Complejo habitacional Mugica⁷); no se ha avanzado en el proceso de urbanización que debía seguir al proceso de relocalización (obligación de cicatrización) -esto es: el mejoramientos de viviendas que no serán mudadas a viviendas nuevas y su conexión a servicios públicos de calidad (Villa 21 24, Luján, Pueblito y Magaldi)-; la sustentabilidad de los complejos habitacionales a donde fueron mudadas las familias sigue siendo un problema sin abordar (sostenimiento de tarifas de servicios, expensas, mantenimiento de edificios, etc.); y a esto se suma la inexistencia de políticas públicas enfocadas en la continuidad de las actividades productivas que los vecinos tenían antes de su mudanza.

En este marco, pueden señalarse al día de hoy dos limitaciones que obstaculizan fuertemente el proceso en lo que refiere a los habitantes de la vera del riachuelo y afectados directos de esta causa judicial en la CABA: a) la elección de un deficiente ordenador como el camino de sirga y b) la falta de participación de los vecinos afectados. A continuación, se describirán ambos.

II. a. La elección de un deficiente ordenador para el eje habitacional en la ejecución de la sentencia: el camino de sirga

La sentencia de la CSJN en 2008 ordenó, entre otras cuestiones, que todas las acciones

5 Resolución Juzgado Federal de Morón N°2 del 30 de junio de 2023.

6 Resolución Juzgado Federal de Morón N°2 del 30 de marzo de 2022.

7 Sobre las pésimas condiciones del CU Mugica ver: Marquéz, de Monasterio y Varela (2021) e “Inspección ocular y consulta a residentes del Complejo Urbano Padre Mujía (Comuna 8 CABA) CFP 298/2013/20/3 “Legajo 3 Actor Civil GCBA s/legajo de actuaciones complementarias / peticiones en trámite ante el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional Nro 12 Secretaría 24.

que se implementaran debían mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca. Como ya se explicó, las condiciones en las que residen miles de familias a la vera del Riachuelo no constituyeron en sí el eje central del fallo. A partir de 2011 los jueces de ejecución utilizaron la figura del camino de sirga⁸ para ordenar la relocalización de miles de familias viviendo sobre la margen del río y así lograr que los condenados presenten un plan y comiencen a planificar respuestas habitacionales. Ello, en el marco de cumplir la manda de saneamiento del Riachuelo, en cuanto al curso del agua y a la liberación de las márgenes del río y no como un objetivo del fallo en sí mismo. El camino de sirga se volvió, así, el eje ordenador, incluso por sobre cualquier análisis de riesgo en la salud de la población. Aquellos que habitaban sobre los primeros 35 metros cercanos al curso del agua debían ser relocalizados garantizándoles una solución habitacional definitiva. La relocalización se limitó así, en la CABA, a una mudanza a una vivienda nueva.

Hoy, a mediados de 2023, hay muchísimos incumplimientos pero, además, el tiempo incurrido ha marcado que la intervención estatal debe ser integral en términos de los múltiples derechos afectados. Claramente el camino de sirga no resulta un ordenador eficiente para este tipo de intervención (Duacastella 2019, 240)

Desde el MPD se viene puntualizando la necesidad de que el Gobierno de la CABA (en adelante GCABA), en el cumplimiento de esta sentencia, aborde el proceso social que implica la mudanza y la multiplicidad de derechos involucrados. En particular, junto a las representaciones barriales, el MPD ha venido sosteniendo la necesidad de que las relocalizaciones se realicen cerca del centro de vida de los vecinos -es-

cuelas, centros de salud, medios de transporte etc.-; la necesidad de que no se afecten las actividades productivas de los vecinos afectados; que se aborden cuestiones de gestión del suelo y se ordene el territorio que permanece; que se gestione su uso y se provea de servicios públicos al igual que el resto de la ciudad.

Siendo que en la CABA se decidió mudar a muchas familias a complejos habitacionales, es necesario que se trabaje en la implementación de políticas públicas que fortalezcan este proceso y lo vuelvan sostenibles para estas familias. La sostenibilidad de esas viviendas nuevas entregadas requiere una multiplicidad de abordajes que fueron cambiando a lo largo de los años. Por ejemplo, la incidencia de las tarifas de servicios públicos ha crecido fuertemente en los últimos años a raíz de los sucesivos aumentos, así como las dificultades de mantener los edificios en un contexto de pandemia, de empobrecimiento de la población y la pérdida de sus actividades productivas como consecuencia de la relocalización⁹. Es por ello que los vecinos han sostenido fuertemente la necesidad de abordar las relocalizaciones en un contexto más amplio de oferta de políticas públicas.

Por otro lado, las dificultades en los procesos de relocalización a vivienda nueva y la demora en la construcción en nuevos terrenos que den respuesta a las soluciones habitacionales pendientes ponen en discusión esta respuesta estatal como única alternativa a la mejora en la calidad de vida de los habitantes linderos al Riachuelo. En el mismo sentido, los propios condenados se han expresado. ACUMAR, en su Protocolo de relocaliza-

8 Instituto receptado en el Viejo Código Civil artículo N°2639. Luego reemplazado por el art 1974 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

9 El GCABA ha iniciado en 2023 la discusión de una operatoria de locales comerciales. Cabe recordar que solo 2 de los 11 complejos habitacionales entregados para la sirga en CABA cuentan con locales comerciales (Complejo urbano Alvarado y Orma I). Sin embargo, no se han desplegado otras estrategias complementarias para aquellos vecinos que la opción local no se corresponde con su actividad.

ción (2017) y en el Documento base para la Audiencia Pública celebrada en el año 2022 (ACUMAR 2022), sostiene la necesidad de priorizar la política pública de urbanización sobre la de mudanza a vivienda social.

En particular, para la Villa 21-24 la “presión” de pensar un barrio de una manera integral e integrado a la ciudad viene desde el territorio. En particular desde el río y sin ninguna planificación estatal más allá de la obra de agua y cloaca (que es un hito en la historia del barrio y que fuera impulsada por la misma causa “Mendoza”¹⁰) para el día que finalmente todas las familias censadas puedan ser relocalizadas. Esta presión se ha cristalizado en la discusión en diversas mesas de trabajo y posterior aprobación por el Directorio del Instituto de la Vivienda de la CABA de la Operatoria de Operatoria para Relocalizaciones Internas y Rehabilitación de Viviendas Existentes (mejoramientos) (IVC 2019)¹¹.

Por su parte, los asentamientos Luján, Magaldi y el Pueblito esperan el cumplimiento de su urbanización no solo desde el diseño del Plan Integral del Saneamiento de la Cuenca (PISA) sino desde la sanción de la ley que así lo ordena¹². El asentamiento Lamadrid espera ser parte del barrio de la Boca también, con algunos arreglos de emergencia realizados y relocalizaciones externas, pero sin ninguna operatoria que dirija

el proceso ni vivienda construida aún para la relocalización de sus habitantes.

En la actualidad y frente a un proceso absolutamente obturado por la falta de viviendas nuevas; con un camino de sirga incompleto y construido de a tramos; con grandes sectores de los barrios que vieron empeoradas sus condiciones de habitabilidad luego de múltiples mudanzas en distintos tiempos sin intervenciones integrales en el territorio, resulta preocupante la inexistencia de un plan de ordenamiento urbano con obras de mejoramientos de viviendas en ninguno de los barrios de la sirga. Hoy, desesperadamente, se esperan los mejoramientos de viviendas y los arreglos de emergencia para el “mientras tanto” pero sobre todo se ansía que desde el río lleguen aires de reurbanización e integración urbana con el resto de la Ciudad.

Tras quince años de trabajo, el eje del camino de sirga se ha vuelto insuficiente ya que mejorar la calidad de vida requiere de manera imprescindible que se mejoren las actuales condiciones de hábitat y vivienda de los residentes de la Cuenca, y que se puedan organizar las prioridades de política pública en el territorio de otro modo. Aquí los desafíos son muchos pero, principalmente, el acceso a la ciudad y la sustentabilidad son los principales ejes a trabajar para que la causa judicial haga mella en enriquecer la calidad de vida de los habitantes de la Cuenca.

Para ello deben pensarse un cúmulo de políticas públicas interrelacionadas en las que deben intervenir necesariamente múltiples ministerios y agencias estatales por la multiplicidad de afectaciones de derechos humanos involucrados que requieren respuestas diversas y complejas, pero sobre todo coordinadas.

II. b. Falta de participación de los vecinos afectados

En 2008 la Corte, en su sentencia, utilizó un sistema en su momento innovador que habilitó la participación ciudadana en el control

10 Proyecto para la expansión de la red de provisión de agua potable y recolección de desagües cloacales y pluviales en los Barrios Tres Rosas y San Blas, Villa 21-24 ejecutado mediante Préstamo BIRE, Convenio de Préstamo 7796-AR Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, a través de la Unidad Coordinadora General del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo (UCGP) y a cargo de la empresa POSE S.A.

11 IVC Operatoria para Relocalizaciones Internas y Rehabilitación de Viviendas Existentes - Camino De Sirga de la Villa 21-24. ACDIR-2019-5248-GCABA-IVC. EX-2019-12880574-GCABA-IVC.

12 Ley CABA N° 5486/15.

del cumplimiento del PISA y del programa fijado en la sentencia mediante la conformación de un Cuerpo Colegiado integrado por los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en condición de terceros interesados, bajo la coordinación del Defensor del Pueblo de la Nación. Hoy, después de todos estos años, sin un Defensor del Pueblo nombrado desde el año 2009 y un Cuerpo Colegiado fragmentado y sin incidencia territorial, puede afirmarse que el mecanismo ideado para la vigilancia del cumplimiento del fallo ha demostrado su debilidad, al punto de encontrarse señalado incluso por el Cuerpo Colegiado, la Procuración General de la Nación y la Defensoría General de la Nación¹³.

Lamentablemente, en estos quince años de proceso ha estado ausente la voz de los afectados como parte en el expediente¹⁴. Esto ha significado que todo el proceso se ha planificado sin la participación plena de estos vecinos y vecinas afectados por el caso Mendoza. Desde el MPD de la CABA la exigencia de la participación plena de los vecinos en este proceso judicial que los afecta tan profundamente ha sido un reclamo desde el comienzo, sin que hasta la fecha se haya reconocido cabalmente este derecho básico. Los afectados han visto sistemáticamente negada su plena participación desde

la alegación de que no son parte del proceso, situación agravada por el hecho de que tampoco cuentan con las herramientas para excluirse de las consecuencias de éste, quedando en un lugar donde sus derechos se ven afectados sin tener vías de tutela judicial efectiva.

Este reclamo de ocupar un lugar más protagónico dentro de una causa judicial que decide aspectos sustanciales de su vida ha sido el principal eje de trabajo del MPD CABA en estos años de trabajo. A lo largo del tiempo, los afectados han ido generando y obligando a la creación de distintos espacios de participación, pero aún hoy el espacio de intervención de los afectados de la contaminación sigue siendo un objeto de disputa en este proceso judicial.

Los múltiples problemas de este modelo de gestión sin afectados han erosionado las bases mismas del proceso en el territorio y generaron una activa movilización social en pos de redefinir criterios que orientan la causa. En un comienzo, los afectados y sus patrocinantes fueron considerados como “obstáculos”¹⁵, o en el mejor de los casos objetos de tutela con necesidad de una intervención paternalista de parte del juez delegado¹⁶, lo que va a contra mano de la postura de los afectados, que han mostrado siempre su voluntad de ser “parte de la solución y no del problema”.

La falta de reconocimiento y la importancia que tomó la causa judicial en la gestión del territorio en el que habitan motivó a los afecta-

13 CSJ 1569/2004, 5/11/2020, 25/03/2021 y 30/6/2021.

14 La CSJN, en su sentencia del 20 de marzo de 2007, declara definitivamente integrado el “frente activo” con los demandantes y los terceros cuya actuación había sido admitida y previno que no haría lugar a ninguna petición de ningún sujeto que pretendiese incorporarse en tal condición a las actuaciones. Que indica que la litis se encontraba suficientemente representada la condición de afectados y/o interesados en cuanto al daño colectivo en cuanto a los sujetos que tomaron intervención, y que debían adoptarse las medidas ordenatorias que impidieran planteos dilatorios que frustraran la apropiada decisión del caso en un proceso de inusitada trascendencia en que se ejercía la misión jurisdiccional más elevada de la Corte Suprema.

15 Resolución del juez Armella del 2 de mayo de 2011.

16 Ello surge con claridad de la Resolución del juez delegado del 22 de febrero de 2011, donde instruye orientar las acciones de las administraciones condenadas en dos sentidos: un “Vértice Legal”, que los “concientice” sobre la obligatoriedad de la sentencia y un “vértice social” que les informe que estas acciones son en su beneficio. Como puede verse, la participación de los afectados queda absolutamente reducida a ser objetos destinatarios de política pública. En el Expte N°25/09 “ACUMAR/s urbanización de villa y asentamientos precarios” del juzgado Federal de Quilmes.

dos a iniciar un camino organizativo colectivo a través de cuerpos de representantes por barrio para intervenir efectivamente en el devenir de la causa como de las políticas públicas adoptadas a consecuencia de esta y que los afecta directamente. Esta presión colectiva tuvo su correlato en distintas resoluciones judiciales.

La Corte, en función de distintas presentaciones, resolvió el 19 de diciembre de 2012 que los afectados tienen

el derecho a participar en las decisiones que las autoridades encargadas adopten en el curso del proceso de reubicación” (considerando 6) y luego establece “Que ante esta nueva distribución de competencias, el tribunal estima necesario recordar que en todos los casos deberá asegurarse la debida participación procesal de quienes invoquen, conforme a derecho, la calidad de afectados...” (considerando 7).

A partir de ello, si bien su voz ha tenido relativamente más peso con el paso de los años (inclusive varios funcionarios judiciales han asistido a mesas de trabajo y sostienen diálogo fluido con los afectados y con el MPD de CABA), su condición procesal sigue siendo informal y reviste precariedad. De hecho, no se les permitió expresarse en la última audiencia pública convocada por la CSJN en noviembre de 2018 ni se les permite realizar presentaciones autónomas en la ejecución de la sentencia. En esta misma resolución, luego de un fuerte activismo de los afectados y la intervención en la audiencia pública de octubre de 2012 del entonces Defensor del Pueblo de la Nación, el tribunal reconoció e incorporó algunos estándares básicos al establecer que una relocalización es adecuada siempre que se asegure la existencia y disponibilidad de servicio públicos, la salud, la educación y la seguridad¹⁷.

17 “(...) deberá preservarse apropiadamente el dere-

En este mismo sentido, luego se encontraron reconocimientos sustanciales en resoluciones del juez delegado de Morón, Dr. Rodríguez; por ejemplo, la del 27 de octubre de 2014, en donde hizo un desarrollo de las distintas etapas del proceso de relocalización con sus características y sostuvo que “no creo que la relocalización se agote en la mudanza de un grupo de personas de un lugar a otro y, mucho menos, que ello “per se” implique la mejora de la calidad de vida que persigue la manda”¹⁸.

A ello le siguió, durante el 2017, la auspiciosa elaboración por parte de ACUMAR (2017) del “Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo”, cuya implementación es parte de la nueva agenda a construir en la gestión del caso y en cuyo marco se elaboraron las nuevas operatorias que rigen la liberación del camino de sirga para la Villa 21-24, que regirán las discusiones de operatorias para el asentamiento Lamadrid y las urbanizaciones pendientes para el resto de los barrios.

Esta misma presión ha impulsado también que, a través de buenos oficios de varios funcionarios judiciales que llevan adelante la ejecución de la causa judicial, se crearan espacios informales de participación y canalización de reclamos sin que se hayan formalizado espacios de participación robustos dentro del proceso.

En este recorrido se han logrado una serie de reconocimientos parciales que merecen ser destacados:

1) los delegados y vecinos, con el acompañamiento del MPD, han impulsado la consti-

cho de todas las personas relocalizadas a acceder, en las nuevas inmuebles que habitaren, a los servicios públicos esenciales, a la educación, salud y seguridad”. (Consid. 6 inc. d in fine).

18 Expte. FSM 52000001/2013 “ACUMAR s/ Urbanización de Asentamientos Precarios” juzgado Federal N°2 de Morón.

tución y posterior institucionalización de las “Mesas de trabajo” no solo para los barrios sino también para los complejos habitacionales de vivienda nueva. Estas mesas luego fueron formalizadas mediante Protocolos para los procesos de relocalización del IVC (2015) y ACUMAR (2017) para discutir, diseñar y supervisar las políticas públicas que atañen a cada uno de los territorios. El funcionamiento de mesas de trabajo con participación de vecinos e instituciones fue homologado por el juzgado de ejecución de Morón, quien ha exigido cierta regularidad, ha participado de varias de ellas y ha tomado numerosas resoluciones judiciales con base a la información que la jurisdicción informaba en estas Mesas de trabajo. Por otro lado, estas mesas, con activa participación del MPD, han sido los espacios donde se discutieron y posteriormente se aprobaron numerosas normativas que ordenaron los procesos de relocalización en particular en la Villa 21-24 (Operatorias de relocalización y adjudicación de viviendas Nuevas, Operatorias de rehabilitación de vivienda definitivas y emergencias, etc.).

2) los afectados a través de numerosos informes y denuncias presentados por el MPD tanto ante los jueces delegados como ante la CSJN han alertado de las distintas problemáticas que se viven en los territorios. Estos aportes han sido la manera mediante la cual el expediente se mantuvo conectado con el territorio. Las presentaciones de los vecinos acompañados por el MPD o directamente por el MPD recogiendo la voz de los vecinos han sido fundamentales para lograr avances en la ejecución de la manda. Estas opiniones, además fueron compartidas en mesas de trabajo, mesas técnicas, asambleas barriales, escritos judiciales, etc.

3) Los vecinos, acompañados por los equipos multidisciplinarios del MPD, han contribuido al efectivo control del avance de la ejecución de las políticas públicas en el territorio, permitiendo contrastar y visibilizar déficits y

graves irregularidades. Los casos más claros pueden encontrarse el diseño participativo, en la construcción¹⁹ y control de los avances de los complejos habitacionales o bien en la identificación de defectos constructivos, el avance de obras de infraestructura de servicios públicos, etc. Un ejemplo de este funcionamiento puede ser el seguimiento constante de la obra de agua, cloaca y pluviales en la Villa 21-24 que vecinos, delegados junto a técnicos del MPD y organizaciones barriales siguieron desde su diseño hasta su culminación. Otro ejemplo compartido entre la Villa 21-24 y el asentamiento Lamadrid es que ambos barrios colaboraron con el Gobierno de CABA en la búsqueda de terrenos propios del GCABA para la construcción de viviendas nuevas y su posterior relocalización. El MPD acompañó también a vecinos y delegados en el tratamiento legislativo en la CABA para la gestión de estos terrenos.

4) Los vecinos han solicitado participar en las audiencias en la CSJN así como en las sedes de los juzgados delegados para poder hacer oír su voz de manera directa. En algunas ocasiones fue posible y en otras no. Sin perjuicio de ello, a lo largo de estos años el MPD fue construyendo, a pesar de los límites formales que impone el expediente, un rol de un interlocutor válido entre los vecinos y el expediente ante los jueces delegados.

5) También el MPD ha acompañado a los vecinos en la construcción de espacios asamblearios en los barrios para debatir la problemática. Estos espacios son muy valiosos para difundir información en los barrios sobre las mesas de trabajo, novedades del expediente, etc., a fin de que todos los afectados cuenten con la mejor y mayor información posible,

¹⁹ Como en el complejo Ribera Iguazú (Ex Mundo Grúa) para la Villa 2124 donde se alertaron sobre defectos constructivos e inobservancia de los estudios de suelo que conllevó una presentación judicial concreta. Expte FSM 052000001/2013/4 “Ribera Iguazú” entre otros.

puedan dar su opinión sobre los avances o no del proceso de saneamiento en ejecución y así devolver a la Administración dudas, inquietudes, problemas y propuestas que surgen de las reuniones en sus barrios.

Por otro lado, y también en el marco de estrategias para garantizar la participación plena de los vecinos afectados de la CABA, en octubre de 2014 el Ministerio Público de la Defensa de la Nación Argentina y el MPD CABA suscribieron el Primer Acuerdo Complementario del Convenio Marco de cooperación institucional donde se estipula que ambas partes se comprometen a intervenir en forma conjunta en la asistencia y patrocinio de los vecinos involucrados en la ejecución de la sentencia recaída en la causa “Mendoza” en ambos juzgados actuantes y en la CSJN, así como realizar, en forma conjunta, el abordaje territorial y la asistencia y patrocinio extrajudicial de los vecinos del camino de sirga del Riachuelo y de los vecinos de los conjuntos habitacionales donde sean relocalizados.

Todas estas acciones han contribuido para ir redefiniendo la ejecución del proceso judicial, dotándolo de contenido directo desde los afectados. Luego de años de desarrollo de la causa judicial es posible afirmar, sin dudas, que los vecinos de las villas y asentamientos de la Cuenca han sido parte de la *solución* y no del *problema*, ya que gran parte de las iniciativas que han ido redefiniendo el proceso y manteniéndolo vivo han surgido de su propio accionar organizado.

III. A quince años... lo que resta

Darle contenido de derechos al objetivo de la Corte de mejorar la calidad de vida exige que se mejoren las actuales condiciones de hábitat y vivienda de los residentes de la Cuenca. Tomando como norte que “relocalizar no es erradicar” se necesita repensar los pendientes del proceso de relocalización y la

integración urbana posterior desde los derechos en juego en el proceso²⁰.

Estos años han mostrado lo inadecuado del ordenador del camino de sirga como eje de intervención a fin de lograr el objetivo planteado. La idea de una supuesta mejora, en abstracto, de las condiciones de vida por el solo hecho de alejarse del espejo de agua contaminado se ve claramente desvirtuada. Por ejemplo, el mismo Mapa de Riesgo Social en Urbanizaciones Emergentes de 2017 realizado por la principal condenada en la sentencia, la ACUMAR, identifica al Complejo Mugica donde fueron trasladadas familias de la Villa 21-24 como en situación de riesgo muy alta, al igual que la propia Villa 21-24 en su totalidad, inclusive más allá del camino de sirga. A todas luces, el ordenador y los resultados a los que por ahora se ha arribado demuestran las limitaciones de la ejecución de este proceso a quince años de recorrido.

Por otro lado, una política de relocalización involuntaria de esta magnitud, tal cual lo define el propio GCABA en su “Protocolo” (IVC 2015) debe contemplar muchas más acciones de política pública que la mera construcción de viviendas nuevas. Máxime cuando por las características de la población afectada, muchas de las veces sus viviendas también son unidades económicas de subsistencia (basta ver los pequeños comercios y almacenes, los espacios de acopio de materiales y cartones, etc.). Ello implica evaluar y considerar una multiplicidad de factores que hacen a la vida de estos grupos. No sólo se debe satisfacer el acceso material a una vivienda digna (que tampoco se ha constatado en los hechos en cuanto algunos de los inmuebles presentaron tener clarísimos vicios constructivos) sino considerar el acceso a la red de transporte público, a los servicios públicos

20 Como a la desafortunada expresión “erradicación de asentamientos” que la CSJN viene utilizando, desde su histórica sentencia de 2008 hasta sus últimas resoluciones del 27 de diciembre de 2016

de educación y salud, a la seguridad, a la recreación, adecuación cultural, redes de cuidado, etc. Otro aspecto sustancial a tomar en consideración es la necesidad de que estas viviendas sean sostenibles para la población afectada y no impliquen un sobreendeudamiento para las familias (el crédito hipotecario que afrontan, las tarifas de los servicios públicos, el costo de mantenimiento, entre otros). En este punto la calidad de vida de estas familias también puede y debe alcanzarse con el mejoramiento del hábitat del propio barrio de origen. La mejora de vivienda, el trazado urbano y el acceso a servicios públicos de calidad resultan indispensables en este abordaje. En ese sentido, la tenaz insistencia de los afectados en ser parte activa del proceso que los involucra sumado a los quince años de litigio tornan inadmisibles que los principales afectados en el proceso no puedan tener una participación procesal plena.

Esta causa judicial, que fue un hito en materia ambiental y que generó enormes expectativas en poblaciones de altísima vulnerabilidad, hoy se encuentra en un momento de crisis. Los tiempos propios de un proceso estructural, así como las dilaciones e incumplimientos que en la causa fueron tema central de las audiencias de seguimiento convocadas por la CSJN y los jueces delegados, en estos años se combinan con un contexto de precariedad de las condiciones habitacionales, falta de saneamiento y exposición directa a la contaminación proveniente del Riachuelo en las que viven los afectados directos de esta causa ambiental. Las causas y excusas fueron variadas: dificultades de coordinación interjurisdiccional, trabas burocráticas en la articulación, problemas presupuestarios, incumplimientos de las empresas a cargo de realización de las obras, la reciente pandemia Covid-19, entre otras que justificaron la constante postergación. Lo cierto es que se requieren medidas innovadoras y superadoras para salir de este estancamiento.

Ante los incumplimientos y demoras en otorgar respuestas habitacionales a los afectados, resulta fundamental poder garantizar la legitimación procesal de los afectados y de las defensorías públicas actuantes con el fin de resguardar la representación de los vecinos en las decisiones relevantes que se tomen en el proceso.

Así, entendemos que es preciso reposicionar a los afectados principales de la contaminación en el proceso, entendiendo que el reconocimiento, la participación y el acceso a la justicia, lejos de ser un mero formalismo, son jurídicamente relevantes y obligatorios y territorialmente imprescindibles. En el caso del Riachuelo, el lugar asignado a los afectados condujo a reproducir muchas de las desigualdades estructurales del territorio de la Cuenca en desigualdades procesales en el trámite de la ejecución. La asimetría de poder se cristaliza en desventaja dentro del proceso judicial. Por ello, el desafío es fortalecer el proceso promoviendo el rol de los afectados o mantener un “estado de cosas” que profundice las diferencias económicas y sociales entre quienes utilizan el sistema de justicia. Es decir: es la instancia de elegir si se transforman las prácticas judiciales discriminatorias y desiguales o si se las consolida.

A quince años de la sentencia nos encontramos en un momento de estancamiento. Una crisis que debe provocar una inflexión. Debemos aprender del largo recorrido de los afectados en post de lograr instalar en la agenda de la causa judicial que la sola distribución sin alcanzar niveles de satisfacción en derechos que permitan la realización de los individuos no puede entenderse como justicia. Una agenda de justicia ambiental es posible y necesaria, pero para su realización requiere mayor compromiso de los Estados condenados, soluciones ambiciosas e innovadoras de los actores involucrados y, por supuesto, de la participación directa de los afectados.

Bibliografía

ACUMAR. 2022. Documento de consulta audiencia pública. Villas y asentamientos: “Hacia un cambio de paradigma”, Disponible en: https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Documento-Audiencia-Publica-julio-2022-9-06-17hs_V4_Final.pdf

ACUMAR. 2017. *Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo. Resolución ACUMAR 420-E/2017*. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/176571/20171222>

Chelillo, Mauro, López, María Julia, Royo, Laura, Sagasti, Ignacio y Territoriale, Agustín. 2014. “El ‘qué’. Las relocalizaciones en el marco de la causa Riachuelo y el derecho a la ciudad”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año IV, N° 6. 23-40. Buenos Aires.

Duacastella, Luis. 2019. ““Riachuelo”, la deuda sin fin”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, año 9, N°18, 237. Buenos Aires.

Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). 2019. “Operatoria para Relocalizaciones Internas y Rehabilitación de Viviendas Existentes - Camino De Sirga de la Villa 21-24”. ACDIR-2019-5248-GCABA-IVC. EX-2019-12880574-GCABA-IVC.

Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC). 2015. “Protocolo base para el Diseño e Implementación Socialmente Responsable de Procesos de Relocalización Involuntaria de Población”. Aprobado Acta de Directorio N°3602/IVC/15. B.O. N°4833. Disponible en: <http://www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/?c=View&a=anexoNorma&boletin=4833&anexo=64444>

www.boletinoficial.buenosaires.gob.ar/?c=View&a=anexoNorma&boletin=4833&anexo=64444

Márquez, Sabrina; De Monasterio, Patrio y Raúl Varela. 2021. “La construcción de complejos habitacionales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como respuesta estatal a la causa “Mendoza. Una política fragmentaria”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Número 24 (marzo 2021). Pág. 158. CABA.

Merlinsky Gabriela; Tobías, Melina; Schmidt, Mariana. 2021. “Agua, saneamiento y ordenamiento ambiental del territorio en la Cuenca Matanza-Riachuelo. Un balance desde la perspectiva de la justicia ambiental”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Número 24 (marzo 2021). CABA.

Pautassi Laura y Royo Laura. 2023. “De las mandas judiciales a la evaluación técnica. Acceso a la justicia, rendición de cuentas e indicadores en Argentina”. En: *La otra ventanilla. Judicialización de conflictos sociales en Argentina*, compilado por Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo. Editorial Eudeba.

Scharager, Andrés. 2021. *Más allá del lawfare: judicialización, política y conflicto en la relocalización de villas del Riachuelo*. Buenos Aires: Teseo Press. <https://www.teseopress.com/lawfare/>

Territoriale Agustín y Royo Laura. 2021. “A 12 años de la sentencia en la causa “Mendoza”. El tránsito de la contaminación de la cuenca a la desigualdad en el territorio”. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Número 24 (marzo 2021). CABA.

Los Ministerios Públicos en la defensa del ambiente

Leonardo Filippini

Abogado (UBA, 1999). Master en Derecho (UP, 2004). LL.M. (Yale Law School, 2006). Fiscal Federal. Profesor de Derecho (UBA y UP).

Agustín Cavana

Abogado (UBA, 2010). Especialista en Derecho Penal (UTDT, 2016). LL.M. (Southwestern Law School, 2016). Secretario de Fiscalía de Primera Instancia del MPFN. Ayudante de 1° (FDER, UBA). JTP int. (UNM).

I. Introducción

El artículo 120 de la Constitución Nacional y las leyes orgánicas de los Ministerios Públicos Fiscal (MPFN) y de la Defensa (MPDN) de la Nación asignan a ambos organismos amplios mandatos para la defensa y protección de los intereses generales de la sociedad, los derechos humanos y el acceso a la justicia. Ese aspecto contrasta con estructuras organizativas quizá más orientadas a una intervención reactiva y unidimensional, que pueden limitar la capacidad de ambas instituciones de representar intereses colectivos e intervenir de manera decisiva y relevante sobre problemas estructurales.

Esto parece particularmente cierto en materia ambiental, donde la capacidad de intervenir sobre la problemática se ve comprometida por la falta de recursos, capacitación y/o compromiso estatal y privado. La justicia ambiental requiere un abordaje especializado, la colaboración con otras agencias gubernamentales y un trabajo proactivo para identificar potenciales factores de riesgo. También es necesario facilitar el acceso a la información de la ciudadanía y conectar con las comunidades vulnerables afectadas por la degradación del ambiente; prevenir y remediar el daño, y ejecutar y controlar el cumplimiento de sen-

tencias. Un compromiso con esta agenda requiere, como mínimo, examinar las prácticas y estrategias de intervención.

El propósito de estas líneas es apuntar que nuestro ordenamiento legal brinda a los Ministerios Públicos herramientas útiles para cumplir de forma más acabada con su mandato ambiental y que un mayor nivel de involucramiento podría resultar deseable y positivo. Ofreceremos, en primer lugar, un brevísimo panorama de algunas reformas encaradas a nivel internacional para dar respuesta a los desafíos planteados por el litigio en materia ambiental; luego, las contrastaremos con algunas de las medidas y definiciones adoptadas a nivel local; finalmente, identificaremos aquellas atribuciones vinculadas y útiles para la intervención en materia ambiental.

En lo sustancial, creemos que más allá de los problemas y deficiencias a nivel regulatorio es posible construir una agenda de trabajo desde el ámbito de los Ministerios Públicos que articule y coordine su intervención sobre cuestiones penales y no penales y que con énfasis en estas últimas promueva un accionar proactivo que tenga como objetivo la prevención y reparación del daño ambiental. Esto es posible bajo la ley vigente y podría contribuir a la expansión y fortalecimiento de la influencia de ambos organismos en materia ambiental e, incluso, a ordenar la respuesta judicial y vehicular algunas inquietudes ciudadanas sobre la materia que hoy no están siendo atendidas.

II. Operadores judiciales en la protección del ambiente

A medida que los problemas ambientales de nuestro planeta se vuelven más graves y mejora nuestra comprensión de su dimensión e implicancias, explica Robinson (en Voight y Makuch 2018, 32/3), la búsqueda de justicia ocupa un lugar más importante. Con frecuencia, las normas ambientales y los va-

lores comunes y principios que expresan se encuentran dispersas y los jueces deben asumir la responsabilidad de identificarlas, interpretarlas y aplicarlas a problemas puntuales, realizando declaraciones autoritativas sobre su alcance y contenido (Voight y Makuch 2018, XII). En algunos países, los sistemas de administración de justicia no han conseguido procesar adecuadamente el caudal de trabajo resultante de la expansión del litigio ambiental. Otros han emprendido reformas que combinan la expansión de infraestructura y personal, con la implementación de una amplia gama de tribunales especializados.

En 2016 y luego en 2021, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) publicó dos guías sobre tribunales y juzgados ambientales que pretenden ofrecer una síntesis de las experiencias, opiniones y recomendaciones de funcionarios y funcionarias que se encuentran en la vanguardia del campo de la administración de justicia especializada en ambiente y presentan las conclusiones de un relevamiento de las prácticas e instituciones dedicadas a la temática y de una serie de entrevistas con juezas, jueces y expertos/as en la materia (Pring y Pring 2016, IV y PNUMA 2021, 2). A continuación, se reproducen algunos de sus hallazgos y conclusiones.

Desde el año 2000 en adelante el número de tribunales judiciales y administrativos especializados experimentó una expansión sin precedentes. Entre los años 2009 y 2016, se pasó de 350 a más de 1200 tribunales con competencia nacional o provincial/estadual distribuidos en, al menos, 44 países. Este último relevamiento registró también la existencia de planes o discusiones para la creación de instituciones análogas en otros 20 Estados. El incremento es atribuido, entre otras cuestiones, al desarrollo de nuevas normas y principios a nivel nacional e internacional, al reconocimiento de los vínculos entre la protección del ambiente y los derechos humanos, a la amenaza del cambio

climático y al malestar público con el funcionamiento de la justicia.

En el año 2021, el PNUMA contabilizó un total de 2115 tribunales especializados operativos, distribuidos en 67 países. Algunos de estos tribunales tratan cientos de miles de casos al año, como la Junta de Control Ambiental de Nueva York, y otros menos de una decena. Algunos de estos tribunales, a su vez, tienen una jurisdicción amplísima que abarca todo el territorio nacional o provincial y concentran competencias penales, administrativas y civiles. En contraste, otros apenas tienen competencia en una o dos de estas materias o se dedican a monitorear cuestiones puntuales, como la regularidad y corrección de informes de impacto ambiental.

Desde el año 2016 en adelante, se advierte que este proceso de expansión continúa de manera sostenida, pero su ritmo se ha ralentizado y algunos países han comenzado a optar por crear “bancas verdes” o designar “jueces o juezas verdes” en tribunales ordinarios. Esta tendencia de designar jueces o juezas con algún grado de especialización en derecho ambiental ha surgido como respuesta a distintas problemáticas y se ha instalado como una alternativa viable a la creación de tribunales especializados. Algunos países han elegido este modelo para reducir costos operativos o superar bloqueos políticos. En otros casos, es la consecuencia de la acumulación de casos similares en determinados tribunales o salas y de un proceso de profesionalización motorizado por la propia magistratura.

Algunos países, entre ellos la mayoría de los que integran América Latina, cuentan también con fiscales especializados en la defensa del ambiente. Brasil, por ejemplo, tiene fiscales especializados con competencia civil y penal que cuentan con el apoyo de técnicos y expertos, pueden iniciar sus propios casos y tienen la potestad de negociar acuerdos y la implementación de medidas remediales con los acusados.

En otros países, esta responsabilidad recae en *ombudsmen/women* o defensorías del pueblo especializados en ambiente o con divisiones internas sobre la materia. Estos organismos pueden iniciar y participar de acciones judiciales y hacer contribuciones sustanciales a la protección del ambiente, pero carecen de facultades decisorias y no son un sustituto perfecto para los tribunales especializados.

En definitiva, el consenso emergente parece ser que el poder judicial está llamado a jugar un papel importante en la interpretación, explicación y aplicación de las leyes y el marco regulatorio ambiental y que los tribunales especializados están mejor posicionados y preparados para contribuir a alcanzar el desarrollo ecológicamente sustentable. Los estudios empíricos sobre el tema dan cuenta de un importante nivel de heterogeneidad a nivel del diseño institucional, pero también han documentado buenas prácticas en su proceso de implementación y operatoria, que contribuyen al mejor cumplimiento de sus objetivos y que, en algunos casos, imponen la necesidad de repensar nuestra organización judicial y reglas de legitimación y competencia (Preston 2014, 365-393).

III. Adjudicación de disputas ambientales en Argentina

Este proceso de expansión ha tenido expresiones más bien modestas en Argentina. En el año 2006, se creó en la órbita del MPFN la Unidad Fiscal para la investigación de delitos ambientales (UFIMA) con el objetivo de optimizar “la persecución y represión en todo el país, de los delitos que afectan de manera directa o indirecta al medio ambiente”, generar investigaciones preliminares y apoyar las investigaciones en curso vinculadas con delitos contra el medio ambiente. En particular, aquellas referidas a infracciones a la ley 24.051, delitos que protegen la salud pública

vinculados con la protección del ambiente (arts. 200 al 207 CP), a las infracciones a la ley 22.421 de protección y conservación de la fauna silvestre, así como a aquellos delitos conexos con la materia.

La Defensoría del Pueblo de la Nación, por su parte, tiene un área especializada en medio ambiente y desarrollo sustentable y, aunque se encuentra acéfala hace más de una década y su legitimación ha sido limitada, retiene amplias facultades para accionar en defensa de derechos de incidencia colectiva. En febrero de 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) creó una Oficina de Justicia Ambiental¹ y en abril de 2015 inauguró la Secretaría de Juicios Ambientales². Contemporáneamente, la Defensoría General de la Nación (DGN) conformó el Equipo de Trabajo Río Matanza Riachuelo³ para garantizar el acceso a la justicia de las personas que debían relocalizarse o habitaban en barrios en proceso de urbanización, en el marco de la ejecución de la sentencia de la causa “Mendoza”⁴. Además, en junio de 2016, su Área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue jerarquizada y convertida en un programa⁵.

En noviembre de 2020, el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.592, también conocida como Ley Yolanda, que establece “la capacitación obligatoria en la temática de ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático, para todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías”⁶.

Pero, con todo, lo cierto es que todavía no existen tribunales especializados en cuestiones ambientales a nivel federal y el grueso de los casos siguen siendo resueltos por magistrados y magistradas que no necesariamente tienen experiencia o formación en la materia. Algo similar sucede en el ámbito de los Ministerios Públicos debido a que sus oficinas especializadas tienden a participar en casos cuando las y los fiscales o defensores/as solicitan su colaboración sin desplazarlos, ni asumir el ejercicio o la titularidad de la acción⁷.

De hecho, Medici-Colombo y Ricarte (2013) sugieren que la falta de compromiso de las agencias estatales con el litigio en materia ambiental y la falta de celeridad en la respuesta judicial son identificados como algunos de los principales obstáculos para la protección del ambiente por algunos referentes del litigio ambiental latinoamericano. En particular, esta ausencia genera que la promoción de litigios en defensa del ambiente dependa en gran medida de la iniciativa de la sociedad civil, lo que resulta problemático debido a que estos actores cuentan con recursos limitados y, en su mayoría, están localizados en los grandes centros urbanos y no en las comunidades marginales y distantes que a menudo se ven desproporcionadamente afectadas por el daño ambiental⁸.

Estas carencias se ven profundizadas por una organización judicial y reglas procesales que conspiran contra el abordaje integral de los problemas ambientales que no reconocen límites jurisdiccionales, pero lo mismo están sujetos al esquema de facultades concurrentes plasmado en nuestra Constitución Nacional (art. 41). Como explica Saulino (2019, 1112-1119), la reforma constitucional de 1994 amplió las facultades del Congreso de la Nación:

1 Acordada 1/2014.

2 Acordada 8/2015.

3 Res. DGN N° 720/2014.

4 Res. DGN N° 720/2014.

5 Res. DGN N° 904/16

6 Arts. 1 y 2 de la Ley 27.952.

7 Art. 3 de la Res. PGN N°123/06 y punto I inc. a) de la Res. DGN N°904/16.

8 *Ibíd.*

antes de la reforma podía legislar en materia ambiental en ejercicio de sus competencias generales; ahora, puede dictar, además, normas sobre presupuestos mínimos de protección ambiental. Estas leyes funcionan como un piso mínimo que puede ser ajustado y complementado por las provincias, que retienen la potestad de dictar normas para dar cuenta de sus problemas y enfrentarlos.

Predeciblemente, en el ámbito judicial este deslinde da lugar a discusiones entre las jurisdicciones federales y locales que se disputan o atribuyen recíprocamente la competencia para regular ciertos asuntos. En este sentido, Saulino (2019, 1112-1119) apunta que la CSJN considera que “las leyes de presupuestos mínimos no son normas federales sino legislación ‘común’ y, por tanto, la competencia para entender en las causas relativas a su interpretación y aplicación corresponde a los tribunales locales”, pero reconoce una excepción a este principio en aquellos casos donde el acto, omisión o situación generada provoca efectivamente la degradación o contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales.

La intervención de los tribunales federales, no obstante, está sujeta a un test estricto que impone a la parte que invoca la jurisdicción federal la obligación de “definir con toda precisión cuál sería el recurso ambiental, su extensión y de qué manera el ‘acto, omisión o situación’ degradarían dicho recurso de manera integral, es decir, afectando a más de una jurisdicción”⁹ y de aportar elementos objetivos que respalden su argumentación, cuando el “carácter interjurisdiccional del recurso afectado no resulta manifiesto”¹⁰. En ocasiones la discusión sobre la competencia se extiende en el tiempo, impide la discusión sobre la problemática de fondo y monopoliza la atención de los tribunales superiores.

9 CSJN, Fallos 336:1336.

10 *Ibid.*

De hecho, un relevamiento de 47 fallos de la CSJN en materia ambiental dictados desde 1995 hasta ahora -realizado específicamente para la elaboración de este texto- arroja que 37 estuvieron destinados a dirimir contiendas de competencia. Entre ellos se encuentran 16 de las 25 decisiones que la CSJN incluye en su selección de fallos destacados¹¹. La estructura actual de los Ministerios Públicos podría ayudar a sortear parcialmente esta dificultad en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde fiscalías y defensorías nacionales y federales tienen una jefatura común. Pero obviamente no sucede lo mismo con las unidades fiscales o de defensa con asiento en las provincias.

IV. Organización y lógica de intervención de los Ministerios Públicos

Esta relativa dispersión en parte puede estar ligada a leyes orgánicas de ambos Ministerios que, entre otras cosas, distinguen los ámbitos de intervención penal y no penal. En la materia ambiental, los límites entre uno y otro ámbito son difusos muchas veces. Algunos casos penales pueden implicar pretensiones civiles, sean acumulables o no, y algunas fiscalías y defensorías federales concentran funciones penales y no penales. Pero esos mismos actores están informados por lógicas de intervención marcadamente diversas en unos y otros procesos, factor que impide la posibilidad de abordar de manera integral los problemas. La división va a contramano de la tendencia favorable a la expansión y concentración de la jurisdicción de los tribunales ambientales que documentan algunos estudios empíricos¹².

11 Información extraída de la selección de fallos destacados elaborada por la Secretaría de Jurisprudencia de la CSJN, disponible en <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/fallosDestacados/consulta.html>

12 *Ibid.*

Las leyes orgánicas de los Ministerios Públicos replican en gran medida la estructura del Poder Judicial y dividen las responsabilidades entre sus magistrados y magistradas de un modo que compromete su capacidad de intervenir sobre problemas complejos. La comprensión del rol de los Ministerios Públicos reflejada en estos instrumentos y algunas de las decisiones organizativas, administrativas y operativas resultantes pueden concurrir a explicar la incidencia del organismo sobre algunas problemáticas. Particularmente, ello puede ser sensible en cuestiones como la ambiental, que reclama cierto grado de especialización, trabajo interdisciplinario y coordinación con agencias ajenas al ámbito penal.

Así la ley orgánica del MPFN distingue entre fiscalías penales y no penales, y regula de manera mucho más detallada a las primeras. Alrededor de 4 mil de las aproximadamente 5.300 personas que emplea el MPFN trabajan sobre casos penales y sólo 276 lo hacen en el ámbito no penal¹³. Las procuradurías especializadas permanentes, las unidades especiales y las direcciones generales están directa o indirectamente dedicadas al abordaje de alguna forma de criminalidad compleja. La ley procesal penal y la jurisprudencia delimitan con precisión el ámbito de la intervención del MPFN y le asignan un rol prominente. Una de las consecuencias de este énfasis penal es una intervención más bien reactiva y unidimensional.

En materia no penal, en cambio, su participación es regulada de forma vaga y asistemática por las leyes 24.946 y 27.148¹⁴ y generalmente no tiene carácter vinculante. El art. 31 de la ley 27.148 habla de casos donde el MPFN debe “intervenir” y otros donde puede “peticionar”.

Pero no es evidente que esta distinción tenga implicancias prácticas, ni es sencillo determinar cuáles son unos y otros. Cualquiera sea la interpretación más adecuada de estas previsiones, ellas sugieren que el Congreso procuró dejar algún resquicio para intervenciones del MPFN en materia no penal, cuidándose a la vez de reservar esta posibilidad para casos de importancia estratégica y/o de identificar los bienes y/o intereses a proteger.

No todos estos problemas son extensibles al MPDN. Su ley orgánica regula de manera pormenorizada su intervención en el ámbito no penal y el organismo parece destinar más recursos humanos y materiales a atender este tipo de problemas¹⁵. Sus principios específicos, como por ejemplo el interés predominante del asistido o defendido, hacen que el sentido de su intervención en el ámbito no penal sea mucho más clara y fácil de reconstruir en situaciones puntuales. La reforma introducida por la ley 27.372, por otro lado, habilita la posibilidad de implementar la coordinación y articulación que reclamamos en el ámbito del MPFN y podría nutrirse de la experiencia más vasta y asentada del organismo en litigios no penales.

Sin perjuicio de ello, en determinadas situaciones la posibilidad de coordinar líneas de trabajo puede verse coartada por conflictos de interés y su mayor implicación en el ámbito no penal tiene como correlato un mayor grado de compartimentalización de las responsabilidades y una más alta demanda de sus servicios, lo que reclama una serie de definiciones institucionales relevantes para viabilizar este tipo de intervención.

V. Potencial de la intervención no penal

Los términos relativamente amplios en que la legitimación de los Ministerios Públi-

13 Datos de elaboración propia a partir de la información extraída del Portal de Datos Abiertos del Ministerio Público Fiscal de la Nación, disponible en <https://www.mpf.gob.ar/transparencia-activa/#top>.

14 Arts. 41 de la ley 24.946 y 30 y 31 de la ley 27.148.

15 Cfr. MPD, Información sobre causas tramitadas, 2021.

cos fue formulada habilitan la posibilidad de una intervención sobre un universo de casos más amplio y significativo que el propio del fuero penal. La mayoría de los estándares, deberes y obligaciones en materia ambiental no son respaldados por normas penales. La ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (26.612), por ejemplo, contenía un capítulo sobre responsabilidad penal que fue observado por el PEN, pero conserva sus capítulos sobre responsabilidad civil y administrativa. La ley de Política Nacional Ambiental 25.675 tampoco tiene normas penales, pero contempla la posibilidad de accionar legalmente para conseguir el cese y la recomposición del daño ambiental colectivo. Muchas otras leyes ambientales tienen una estructura similar.

Los procesos penales, por otro lado, se centran en determinar si una persona puede ser responsabilizada por la comisión de un delito. La imposición de una condena puede eventualmente tener un efecto disuasivo o hacer cesar un estado de cosas ilegal, pero las discusiones sobre la recomposición del daño, la creación de instancias de diálogo entre los/as actores/as involucrados y el otorgamiento de indemnizaciones a personas afectadas por el daño ambiental son cuestiones, en principio, ajenas a dicho ámbito. Nuestra legislación penal tampoco admite la atribución de responsabilidad a personas jurídicas por este tipo de infracciones¹⁶. La ley 24.051, de hecho, solo contiene una cláusula que asigna responsabilidad a los directivos por hechos producidos por decisión de personas jurídicas.

En suma, un universo de problemáticas, sujetos y remedios hoy están fuera del alcance de las normas penales o parecen reclamar el despliegue de estrategias y abordajes que exceden el foco y objeto de los procesos penales. Algunos de los casos más emblemáti-

cos, como las causas “Mendoza” (Riachuelo) y “Dino Salas” (forestación) no son penales. El desafío no pasa únicamente por ampliar las alternativas y vías procesales a disposición, sino también por articular estas distintas líneas de trabajo de un modo que acreciente su impacto. De modo consistente con la orientación y prioridades que actualmente exhibe el MPFN, el principal objetivo del relanzamiento de la intervención del organismo en el ámbito no penal podría ser complementar y apuntalar el trabajo penal. La actuación ante otros fueros podría, por ejemplo, abrir una vía independiente para producir y recabar pruebas sin necesidad de contar con el aval y la intermediación de la jurisdicción penal.

En el ámbito del MPFN, esto sugiere la necesidad de revitalizar la reflexión sobre la estrategia y modalidad de intervención y, centralmente, de permitir que las fiscalías puedan optar por distintas vías de litigio en función de las particularidades del caso, la prueba disponible y los remedios adecuados para reparar el daño ocasionado. La implementación de este tipo de políticas y pautas de actuación, por cierto, resultaría plausible bajo la nueva ley orgánica que pretende una organización dinámica y crea fiscalías de coordinación con atribuciones para diseñar objetivos, distribuir casos y conformar equipos de trabajo.

La estructura y ámbito de incumbencia del MPDN ofrece la posibilidad de replicar esta línea de trabajo, a partir de la articulación entre defensorías y programas de patrocinio jurídico de víctimas de delito y las defensorías y programas con competencia no penal, pero invita también a explorar alternativas más ambiciosas. La responsabilidad de ejercer la representación de colectivos vulnerables afectados por problemas ambientales, el mandato amplio del MPDN y la ausencia extendida de actores estatales de peso en el litigio ambiental sugieren la conveniencia de explorar alternativas para escalar el esfuerzo institucional para la remo-

¹⁶ Cfr. ley 27.401.

ción de obstáculos en el acceso a la justicia y vehiculizar reclamos hoy silenciados.

VI. Actuación proactiva en defensa del ambiente

Preston, Martin y Kennedy (en Voight y Makuch 2018), observan que

La capacidad de los tribunales de promover una buena gobernanza depende de los casos que les son planteados, y los asuntos que son litigados representan solo una parte de los problemas y conflictos ambientales que existen en una sociedad. Los obstáculos que enfrentan los litigios en materia ambiental incluyen problemas relativos al acceso a la información y a la representación legal, financiamiento y legitimación y a jurisprudencia y doctrinas asentadas.

Por ello, y en línea con lo dicho hasta aquí, entendemos que es necesario que una o varias agencias estatales promuevan la investigación preliminar o prejudicial de problemas ambientales por propia iniciativa.

El MPFN tiene espacio de crecimiento frente a esta brecha. La UFIMA fue creada con este propósito en mente, aunque su mandato vinculado a investigaciones penales limita su alcance al excluir ciertos ámbitos de incumbencia. Este, sin embargo, no es el único desafío. Las investigaciones preliminares que detectan irregularidades o violaciones de regímenes de protección ambiental que no configuran delito exigen ser puestas en conocimiento de las autoridades pertinentes y, en ocasiones, esto puede representar una oportunidad perdida de intervenir sobre problemas relevantes con una voz y visión propias. El MPFN tiene un mandato de intervenir en este tipo de casos, una capacidad instalada considerable y una legitimación amplia y facultades útiles para cumplir esta función.

Desde 1998, la ley orgánica del MPFN reconoce a los y las fiscales la facultad de formular requerimientos de colaboración a organismos nacionales, provinciales, comunales y privados, a particulares y a las autoridades policiales para realizar diligencias y de citar personas a sus despachos. De hecho, la nueva ley orgánica del MPFN buscó expandir las posibilidades de intervención proactiva del MPFN en el ámbito penal¹⁷. Algo similar sucede en el ámbito no penal, donde la ley orgánica reclama intervenir en casos donde “se encuentren en juego daños causados o que puedan causarse al patrimonio social, a la salud pública y al medio ambiente”¹⁸ y peticionar en “en especial, en los conflictos en los que se encuentren afectados intereses colectivos, un interés y/o una política pública trascendente”¹⁹.

Estas reformas reflejan un sesgo favorable a su autonomía funcional e independencia y al accionar proactivo, que es fundamental para el diseño de una política de persecución penal y de acciones de litigio en otras materias, e invita a interpretar el resto de sus disposiciones bajo esta luz. En cualquier caso, la regulación de los “requerimientos de colaboración” basta para permitir a los y las fiscales reunir información dirigida a constatar la violación de obligaciones y/o presupuestos mínimos en materia ambiental y/o verificar la existencia de daño ambiental, para luego accionar judicialmente cuando lo estime pertinente. Las atribuciones propias del MPFN, además, son complementadas por otras normas que sin estar expresamente dirigidas a promover y facilitar la labor del MPFN pueden ser aprovechadas por sus magistrados y magistradas²⁰.

17 cfr. arts. 7, 8 y 24 inc. g.

18 Art. 31 inc. d) de la ley 27.148.

19 Art. 31 inc. d) de la ley 27.148.

20 Las leyes de acceso a la información (27.275) y de régimen de libre acceso a la información pública am-

El MPDN, por otro lado, impulsa diligencias preliminares de manera rutinaria en el ámbito no penal, generalmente como antesala de la judicialización de este tipo de controversia. El ejercicio de este tipo de atribuciones se encuentra fuera de discusión, por lo que el desafío pasa por incorporar más agresivamente la cuestión ambiental a su agenda y en pensar un diseño de nuevas líneas de trabajo que permitan escalar los esfuerzos existentes y maximizar su impacto.

Recapitulando, no hay obstáculos legales insalvables para que los Ministerios Públicos asuman la iniciativa en cuestiones ambientales no penales ni para que sus esferas superiores delineen una estrategia institucional que haga posible una intervención coordinada y complementaria sobre problemáticas ambientales.

VII. ¿Qué esperar de una intervención proactiva y coordinada?

La intervención proactiva en temas ambientales no penales puede parecer una innovación modesta. De mantenerse las condiciones actuales es esperable que su impacto inmediato e incidencia sobre la problemática sean igualmente austeros. Con todo, aparece deseable que los Ministerios Públicos puedan explorar dar este paso ya que su intervención puede incidir positivamente sobre el funcionamiento del sistema judicial. Puntualmente, podría promover acciones tendientes a prevenir el daño ambiental, ayudar a colectivos de bajos recursos particularmente afectados por la degradación del ambiente y vehicular sus reclamos, absorber parte de los costos que hoy impiden que algunos casos sean litigados y contribuir a que la respuesta estatal a los

problemas ambientales tenga un mayor grado de consistencia y uniformidad.

La Corte IDH ha dicho que “los daños ambientales ‘se dejarán sentir con más fuerza en los sectores de la población que ya se encuentran en situaciones vulnerables’²¹. La enumeración de los colectivos que sufren este “impacto diferenciado” incluye a pueblos originarios, niños, niñas y adolescentes, personas viviendo en situaciones de extrema pobreza, personas con discapacidad y, en especial, “comunidades que dependen, económicamente o para su supervivencia, fundamentalmente de los recursos ambientales, sea el medio marino, las áreas forestales o los dominios fluviales, o porque debido a su ubicación geográfica corren un peligro especial de afectación en casos de daños ambientales, tales como las comunidades costeras y de islas pequeñas”²².

Muchos de estos sectores y/o comunidades experimentan también dificultades para acceder a la justicia en general. Aunque la intervención de los Ministerios Públicos en defensa de la legalidad o representación de sus intereses no bastaría para cumplir con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino -que incluyen la plena realización de los derechos a la participación pública y el acceso a la información ambiental-, contribuiría a visibilizar su situación, respaldar y legitimar sus reclamos y asumir su impulso en aquellos casos en que los directamente afectados no puedan hacerlo por sus propios medios. Esto es particularmente relevante en el contexto no penal, donde la oferta de patrocinio jurídico gratuito es más acotada y la prueba es producida por y a costa de las partes.

biental (25.831), por ejemplo, limitan seriamente las razones que los sujetos obligados pueden invocar para resistir un requerimiento y fijan plazos para la entrega de la información.

21 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, Medio Ambiente y Derechos Humanos, del 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, párr. 67.

22 *Ibíd.*

Aun considerando los limitados recursos a disposición de los Ministerios Públicos, entendemos que su aporte al contexto actual, donde muchas causas importantes son impulsadas por organizaciones de la sociedad civil y por la Defensoría del Pueblo de la Nación, no resultaría despreciable. Sus mandatos y legitimación les permitirían litigar cuestiones que hoy están fuera del alcance de particulares y otras agencias estatales comprometidas y su despliegue territorial sugiere la posibilidad de intervenir sobre problemas y zonas postergadas. Ambos organismos, además, han celebrado convenios y tienen enlaces con numerosas autoridades nacionales, universidades y organizaciones de la comunidad científica y podrían explotar estas alianzas estratégicas.

La intervención de los Ministerios Públicos, por otro lado, podría contribuir a dotar de mayor uniformidad a la respuesta judicial a este tipo de controversias. Nuestras leyes procesales, organización judicial y el trazado de nuestras jurisdicciones federales tienden a conspirar contra la posibilidad de abordar de forma integral estas problemáticas. La fragmentación de un mismo conflicto en varios expedientes con distintos objetos, reglas y actores no sólo contrasta con la tendencia a nivel internacional, que recomienda exactamente lo contrario y promueve la creación de jurisdicciones ambientales omnicomprensivas y con amplia competencia remedial, sino que incide negativamente sobre la calidad de la respuesta estatal al dilatar los tiempos de resolución, incrementar la carga de trabajo para las partes y abrir la posibilidad de obtener respuestas contradictorias.

El MPFN y el MPDN podrían posicionarse como actores permanentes y constantes en un contexto donde los problemas son fragmentados y procurar la aplicación de criterios y remedios consistentes y complementarios. Ello podría expandir el universo de problemas justiciables, promover la aplicación de la

ley en beneficio de grupos desaventajados y desproporcionadamente afectados por el deterioro ambiental y tener un influjo positivo sobre la calidad de la respuesta estatal.

VIII. Conclusión

La concepción de los derechos ambientales como derechos humanos impone defender la protección ambiental como una medida esencial para la vigencia de derechos básicos como la vida y la salud, y rechazar la posibilidad de que estos puedan ser disfrutados en un ambiente degradado (Shelton, 2013, 265-283). La estructura y organización actual de los Ministerios Públicos no parece estar perfectamente alineada con esta visión del desafío colectivo, pero una serie de ajustes accesibles a su organización interna, la reconceptualización de su competencia en materia no penal y sus estrategias de intervención en dicho ámbito podrían robustecer su incidencia sobre el tema y dar un primer paso hacia una revisión profunda y ambiciosa de su papel en materia ambiental, a la luz de las distintas experiencias registradas a nivel regional y global.

La incorporación a nuestra Constitución del derecho al ambiente sano en 1994 fue una iniciativa gestada en el Consejo para la Consolidación para la Democracia; los derechos ambientales, no obstante, funcionaron como “cláusulas dormidas” por más de una década hasta que las primeras leyes sobre presupuestos mínimos fueron sancionadas y un creciente número de problemas ambientales salieron a la superficie impulsados por distintos modos de participación (Christel y Gutiérrez, 2017, 322-347). Algo similar podríamos sostener en relación con la capacidad de incidencia de los Ministerios Públicos sobre la materia, que todavía parece no haber sido plenamente explorada, a más de 25 años de la reforma que dotó a los organismos de autonomía, independencia funcional y autar-

quía financiera e incorporó el derecho a un ambiente sano a la Constitución Nacional.

En ambos casos, la sanción de un nuevo marco legal podría resultar útil, pero no es imprescindible, ni estrictamente necesario. Actualmente, el desafío pasa, más bien, por poner en valor la regulación ya existente a partir de la construcción de una agenda de trabajo que tenga como objetivo la prevención y reparación del daño ambiental; y que, con miras a conseguir esta meta, modere el énfasis sobre la dimensión penal de los problemas allí donde sea necesario y promueva un trabajo coordinado y articulado entre las áreas penales o no penales de los Ministerios Públicos que, aprovechando la amplitud de su competencia y legitimación, tienda a maximizar su impacto.

Bibliografía

- Christel Lucas G. y Ricardo A. Gutiérrez. 2017. "Making Rights Come Alive: Environmental Rights and Modes of Participation in Argentina". *The Journal of Environment & Development*. 26(3):322-347.
- Medici-Colombo, Gastón y Thays Ricarte. 2023. "The Escazú Agreement Contribution to Environmental Justice in Latin America: An Exploratory Empirical Inquiry through the Lens of Climate Litigation". *Journal of Human Rights Practice*, huad029.
- Preston, Brian J. 2014. "Characteristics of successful environmental courts and tribunals". *Journal of Environmental Law* 26(3): 365-393.
- Preston, Brian, Martin, Paul Martin y Amanda Kennedy. 2018. "Bridging the gap between aspiration and outcomes: the role of the court in ensuring ecologically sustainable development" En: *Courts and the Environment*, editado por Christina Voight y Zen Makuch, 35-58. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Pring, George y Catherine Pring. 2016. *Environmental Courts and Tribunals: A Guide for Policy Makers*. Nairobi: UN Environment.
- Robinson, Nicholas A. 2018. "The nature of courts". En: *Courts and the Environment*, editado por Christina Voight y Zen Makuch, 2-34. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Saulino, Florencia. 2019. "Comentario al art. 41 de la Constitución Nacional". En: *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, coordinado por Roberto Gargarella y Sebastián Guidi, T. 1, 1112-9. Buenos Aires: La Ley.
- Shelton, Dinah L. 2011. "Human Rights and the Environment: Substantive Rights". En: *Research Handbook on International Environmental Law*, editado por Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong & Panos Merkouris, 265-282. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- United Nations Environment Programme. 2022. *Environmental Courts and Tribunals: A Guide for Policymakers*. Nairobi: UN Environment.
- Voight, Christina y Zen Makuch. 2018. "Courts and the Environment: An Introduction". En: *Courts and the Environment*, XII-XX. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

La justicia frente a la triple crisis planetaria. El rol del Derecho Internacional Ambiental

Maria Eugenia Di Paola

*Coordinadora de Programa del PNUD- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- en Argentina, y Profesora de la Facultad de Derecho de la UBA. Especialista en Régimen Jurídico de los Recursos Naturales (UBA), y Magíster en Derecho Ambiental (Pace University School of Law). Fue Coordinadora de Ambiente y Desarrollo Sostenible del PNUD, directora ejecutiva de FARN y Coordinadora de Sustentabilidad de la Escuela de Posgrado del ITBA. Correo: maria.eugenia.di.paola@undp.org **

Catalina Asiain

Abogada especialista en Derecho Ambiental (UBA), Máster en Derecho Ambiental y Energía (Georgetown University Law Center). Consultora del Banco Mundial. Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Correo: asiaincatalina@gmail.com

I. Introducción

Mientras el reloj nos indica que quedan siete años para el 2030, la crisis planetaria nos sitúa en un desafío estructural profundo. El cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y la contaminación son tres caras de una misma moneda: la triple crisis planetaria. Estos problemas no pueden ser considerados de manera aislada, ya que están intrínsecamente relacionados y conforman una tríada amenazante que incluso ha inaugurado una nueva era geológica, el Antropoceno, marcada por el impacto negativo del ser humano sobre nuestro medio¹. Asimismo, la triple crisis planetaria se combina negativamente con la desigualdad social, afectando en forma más aguda a los grupos en situación de vulnerabilidad, generando impactos adversos, sociales, ambientales y económicos.

En el presente artículo, analizaremos la necesidad de un abordaje integral para combatir esta crisis. Partiremos del potencial

* El análisis y las recomendaciones de políticas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de su Junta Directiva o de sus Estados miembros.

1 Ver: Estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para 2022-2025 dirigida a combatir el cambio climático, la pérdida de los recursos naturales y la contaminación; PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2020: La próxima frontera, el desarrollo humano y el Antropoceno; Di Paola, Maria Eugenia y Ciurciolo, Melisa (2022).

catalizador del Derecho Ambiental Internacional, y, más en particular, de los Acuerdos Multilaterales Ambientales (AMUMAS), cuya integración y sinergia poseen un papel crucial en la búsqueda de soluciones efectivas. En este sentido, analizaremos los conceptos de justicia ambiental, climática y energética, de suma relevancia para la implementación de tales respuestas.

II. Una crisis de compleja magnitud que demanda integralidad de respuestas

Para dimensionar la complejidad de esta crisis, podríamos analizarla con cierto nivel de granularidad, considerando que:

(i) Las causas del cambio climático no han cesado².

(ii) Las consecuencias del cambio climático son cada vez más evidentes³.

(iii) Existe una disminución de la diversidad biológica sin precedentes⁴.

(iv) Continúa prevaleciendo un modelo lineal de producción y consumo⁵.

(v) Nuevos contaminantes y efectos adversos se están descubriendo día a día⁶.

Frente a una crisis planetaria de esta magnitud y dinamismo que -poniendo en jaque el goce de los derechos humanos en su totalidad- podemos definir como multisectorial, transfronteriza y trans jurisdiccional, se requiere de normas, instrumentos, e instituciones orientadas a su solución. Las mismas deberían plantearse para el conjunto de la comunidad internacional, de los gobiernos nacionales y locales, y de la totalidad de partes interesadas pertenecientes a la sociedad civil y al sector privado, quienes han de alinearse para implementar dichas soluciones.

2 La transición energética y la transformación de los demás sectores responsables de la emisión de la mayoría de emisiones de gases de efecto invernadero está demorando más de lo esperado. Ya el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha advertido en su Synthesis Report (2023) que el límite de 1,5 °C podría superarse antes de 2035.

3 El aumento de la intensidad y gravedad de las sequías, la escasez de agua, los incendios forestales, la suba del nivel del mar, las inundaciones, el deshielo de los polos, las tormentas catastróficas, entre otros, están afectando cada vez más sectores# y provocando el desplazamiento forzoso de millones de personas, mayoritariamente dentro del límite de sus países. Respecto a esto último, según un estudio del Banco Mundial, unas 216 millones de personas podrían verse obligadas a desplazarse dentro de su país por motivos climáticos en el año 2050. Ver Banco Mundial (2021), Groundswell. Actuar frente a la migración interna provocada por impactos climáticos. Además, las personas desplazadas por motivos no relacionados con desastres -con inclusión de las personas refugiadas, apátridas y desplazadas internas- suelen residir en lugares particularmente susceptibles al cambio climático, donde se exponen a nuevas causas de desplazamiento y donde disminuyen las posibilidades de que regresen a su hogar (ACNUR 2019).

4 Según WWF (2022), Living Planet Report, las poblaciones de vida silvestre han disminuido un 69% en promedio desde 1970. Además, según Naciones Unidas, alrededor de 1 millón de especies ahora se encuentran en peligro de extinción, muchas en cuestión de décadas. Ver Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de Ecosistemas (IPBES), Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services (2019).

5 Si bien existen esfuerzos por transicionar a esquemas circulares, la mayoría de ellos están hoy concentrados en el “downstream”, es decir, en la gestión de los residuos ya generados, y no tanto en el “upstream”, que contempla las etapas de diseño y producción, en donde, con innovación y ajustes, pueden evitarse grandes cantidades de residuos y emisiones.

6 Existe una gran preocupación en la comunidad internacional respecto de los denominados “contaminantes emergentes”, dentro de los cuales podemos ubicar a los PFAS (sustancias perfluoroalquiladas y polifluoroalquiladas), los microplásticos, los nano plásticos, entre otros, respecto de los que, como su nombre lo indica, en virtud de su reciente descubrimiento por la ciencia, aún quedan preguntas por resolver acerca de sus efectos negativos sobre la salud y el ambiente.

III. Dirección correcta, ¿velocidad insuficiente?⁷

En 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y fijó los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) con las metas correspondientes, que los Estados se comprometen a atender en forma integrada, transparente e inclusiva, en forma coetánea al Acuerdo de París, al Marco de Sendai⁸ y a la presentación de la *Encíclica Laudato Si'*. Sin embargo, con el correr de los años los desafíos se han incrementado. Tanto es así, que en un informe del secretario general de Naciones Unidas publicado en julio de 2023 se estimó que de las aproximadamente 140 metas sobre las que se dispone de datos, el 15% están encaminadas; 48 %, aunque presentan ciertos avances, están moderada o gravemente desencaminadas; y un 37% no han avanzado o han involucionado con una fuerte incidencia de la pandemia de Covid - 19¹⁰. Esta tendencia guarda un estrecho vínculo con el acelerado aumento global de los riesgos ambientales, el cual puede verse ilustrado en el informe de Riesgos Globales del Foro Económico Mundial para el año 2020, en donde, por primera vez, se ha indicado en su perspectiva de 10 años que cinco de los diez

principales riesgos globales son ambientales¹¹. En 2023, el número se ha incrementado a seis¹².

Un aspecto positivo en vinculación a la trayectoria existente en la implementación de los ODS, es que se ha progresado en la construcción de la institucionalidad de la Agenda 2030. En este sentido en América Latina y el Caribe se ha incrementado la presentación de Informes Nacionales Voluntarios. Los Estados, los organismos internacionales, la sociedad civil y el sector productivo, en diversos niveles y con distintas capacidades, han realizado esfuerzos para contribuir a las mediciones de los ODS, cuyos indicadores y metas son evaluados por la División de Estadísticas de la CEPAL que, en su carácter de 'agencia custodia', a la fecha ha realizado seis ejercicios de simulación de escenarios y proyecciones de tendencias al 2030. En el más reciente de ellos¹³, pronostica que un 25% de las metas (y 31% de los indicadores) sobre los que se cuenta con información¹⁴ muestran un comportamiento que permite prever su cumplimiento en 2030, mientras que un 48% de ellas muestra una tendencia correcta pero insuficiente para alcanzar la meta respectiva. El restante 27% exhibe una tendencia de retroceso¹⁵.

7 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2023. América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3/Rev.1). 2023, pág. 85.

8 Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2015-2030.

9 *Laudato Si'*: Carta Encíclica Del Sumo Pontífice Francisco: A Los Obispos, a Los Presbíteros Y a Los Diáconos, a Las Personas Consagradas Y a Todos Los Fieles Laicos Sobre El Cuidado De La Casa Común. 2015.

10 Naciones Unidas, The Sustainable Development Goals Report 2023, Special Edition. Towards a Rescue Plan for People and Planet, pág. 2. Disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>

11 Foro Económico Mundial, The Global Risks Report 2020 15th Edition.

12 Estos son: falla en la mitigación del cambio climático, falla en la adaptación al cambio climático, desastres naturales y clima extremo, pérdida de la diversidad biológica y colapso de los ecosistemas, crisis en torno a los recursos naturales, e incidentes ambientales a gran escala. Ver: Foro Económico Mundial, The Global Risks Report 2023 18th Edition.

13 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3/Rev.1). 2023.

14 El ejercicio permitió evaluar la tendencia correspondiente a 126 metas (85% del total), y 172 indicadores (66% de los definidos en el universo de análisis).

15 *Ibidem*, pág. 9.

Septiembre de 2023 será un mes sumamente importante para la Agenda 2030, puesto que los líderes mundiales se reunirán en Nueva York para, facilitados por los resultados del Foro Político de Alto Nivel (FPAN) celebrado en julio de este año¹⁶, marcar una nueva etapa de progreso acelerado hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible. La Cumbre de ODS será la pieza central de la Semana de Alto Nivel de la Asamblea General, y tendrá como premisa responder al impacto de las crisis múltiples descritas en este artículo. Además, en dicha oportunidad se publicará el segundo Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (GSDR, por sus siglas en inglés)¹⁷, el cual, siguiendo su mandato¹⁸, es elaborado cada cuatro años por un panel de científicos independientes.

En la reciente Resolución N° A/76/L.75¹⁹, la Asamblea General reconoce por primera vez el derecho a un ambiente sano como derecho humano. En el documento, además, los países

han señalado que los efectos del cambio climático, la ordenación y el uso no sostenibles de los recursos naturales, la contaminación del aire, las tierras y el agua, la gestión irracional de las sustancias químicas y los desechos, la pérdida resultante de diversidad biológica y la disminución de los servicios prestados por los ecosistemas interfieren en el disfrute de ese derecho y tienen repercusiones negativas en el disfrute efectivo de todos los derechos humanos.

Entonces, para afrontar este tipo de crisis urgente e interrelacionada²⁰, resulta conveniente apelar a las herramientas que el Derecho Ambiental ofrece. De esta manera, se posibilitará un diálogo de fuentes²¹ y, sin dejar de reconocer su autonomía²², se hará de él una rama del derecho que sea transversal²³ a la totalidad de temáticas y especialidades que regulan nuestra agenda²⁴, -en lugar de

16 El FPAN, creado como el foro intergubernamental central para el seguimiento y examen a nivel mundial de la Agenda 2030, se reúne anualmente. En julio de 2023 examinó en profundidad cinco ODS, a saber: el ODS 6 (Agua limpia y saneamiento), el ODS 7 (Energía asequible y no contaminante), el ODS 9 (Industria, innovación e infraestructura), el ODS 11 (Ciudades y comunidades sostenibles) y el ODS 17 (Alianzas para lograr los Objetivos).

17 Versión preliminar del Informe Mundial sobre Desarrollo Sostenible (14 de junio de 2023), disponible en: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-06/Advance%20unedited%20GSDR%2014June2023.pdf>

18 El Informe Mundial sobre el Desarrollo Sostenible es una publicación de Naciones Unidas cuyo objetivo consiste en reforzar la interfaz ciencia-política en el marco del FPAN, que sustituyó a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible después de la Conferencia Río+20 como plataforma principal de las Naciones Unidas a la hora de proporcionar liderazgo y orientación políticos sobre cuestiones de desarrollo sostenible a nivel internacional.

19 Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución A/76/L.75, 26 de julio de 2022.

20 Lo cierto es que esta interconexión puede observarse en las causas y efectos de infinitas problemáticas. Para poner un ejemplo tangible y actual, podemos apreciarla al observar el fenómeno de la contaminación por plásticos. Este es un problema creciente y en agenda, que debe ser analizado con un enfoque contemplativo de todo el ciclo de vida de este material, y que, desde el momento de su producción (derivado del petróleo), pasando por su transporte, comercio, distribución y gestión, genera enormes cantidades de emisiones de gases de efecto invernadero, afecta a los ecosistemas acuáticos y terrestres en todo el mundo, y pone en riesgo significativamente la salud humana. En respuesta a esta situación, la comunidad internacional se encuentra negociando un tratado jurídicamente vinculante para terminar con la contaminación por plásticos, que, según el mandato del Comité Intergubernamental creado al efecto, deberá adoptarse para fines de 2024. Una vez más, los países recurren al Derecho Internacional Ambiental a fin de procurar soluciones.

21 Ver Lorenzetti, Ricardo, Pablo Lorenzetti (2018).

22 Ver Sabsay, Daniel A, Cristian H. Fernández (2022)

23 Según Cafferatta (2022), el derecho ambiental “tiene una doble personalidad”, es autónomo y heterónimo al mismo tiempo.

24 El Informe de Síntesis de PNUMA (2021) ha sos-

una que trabaje como un compartimiento estanco o “en silo”.

IV. El Derecho Ambiental Internacional como herramienta para combatir la crisis planetaria. El caso del Protocolo de Montreal

Desde sus inicios, que podemos remontar a la Conferencia de Estocolmo en 1972²⁵, el Derecho Ambiental ha forjado un *corpus iuris* internacional que ha nutrido los sistemas jurídicos de los Estados de todo el mundo a fin de integrar la variable ambiental en la regulación de derechos y obligaciones. Progresivamente, muchos países han seguido un movimiento de constitucionalismo ambiental²⁶ y, a la vez, distintas negociaciones ambientales a nivel internacional han acelerado procesos nacionales que, de no atenderse en esos ámbitos, hubieran demandado otros tiempos, además de una heterogeneidad de soluciones que arrojarían resultados difíciles de interpretar conjuntamente a nivel global. He aquí la relevancia del derecho internacional: para fenómenos que trascienden fronteras, necesitamos soluciones globales, equitativas, colaborativas, y donde confluyan los esfuerzos que cada una de las partes esté en condiciones de realizar, teniendo en cuenta sus realidades locales. La interrelación global local acuñada en el “pensar globalmente, actuar localmente”, presente en la agenda internacional desde los primeros compromisos ambientales, resulta congruente con los principios de Derecho Ambiental. Asimismo, desde la perspectiva

de las realidades locales, resultará fundamental que ese “actuar local” procure un enfoque de “abajo hacia arriba”, afianzando la participación adecuada de los sectores involucrados.

Así, con una óptica revisionista sobre nuestra joven pero significativa y valiosa historia ambiental, procederemos a mencionar algunos elementos que consideramos, han sido de gran apoyo para el abordaje jurídico internacional de problemáticas ambientales crecientes, en donde por mucho tiempo han abundado más preguntas que respuestas. En primer lugar, un componente verdaderamente catalizador propio del Derecho Ambiental aplicado internacionalmente ha sido el accionar precautorio, el cual ejemplificaremos con las negociaciones relativas al agotamiento de la capa de ozono. En 1974, Rowland y Molina, científicos estadounidense y mexicano, respectivamente, comenzaron a investigar el efecto de los CFC (clorofluorocarbonos)²⁷. Mediante un análisis de laboratorio, plantearon que estas sustancias, una vez liberadas a la atmósfera, podrían estar descomponiendo la capa de ozono²⁸. A partir de eso los científicos desataron grandes discusiones con importantes industrias que, en aquel momento, utilizaban esas sustancias en sus procesos productivos. Aunque inmersa en la incerteza científica, la llamada “guerra del ozono” no impidió que la comunidad internacional tomara cartas en el asunto y, años más tarde, iniciara las negociaciones de lo que en 1985 sería adoptado como Convenio de Viena para

tenido que “a fin de lograr la sostenibilidad, las emergencias ambientales deben abordarse de forma conjunta”. PNUMA (2021), Informe de Síntesis: Hacer las paces con la naturaleza.

25 UN Doc. A/CONF. 48/14, en 2 y Corr. 1 (1972). Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.

26 Ver Esain, José A. (2017).

27 Los CFC son sustancias que, si bien inocuas para el ser humano, poseen un alto potencial de agotamiento de la capa de ozono. Hoy su fabricación y empleo se encuentran prohibidos gracias al Protocolo de Montreal, pero han sido utilizadas durante décadas -muy intensamente entre los años 1950-1980-, en la industria automotriz, frigorífica, y de la construcción, entre otras, aplicándose como líquidos refrigerantes, agentes extintores, propelentes para aerosoles, etc.

28 Molina, M.J., and F.S. (1974, 810-812).

la protección de la capa de ozono²⁹, luego complementado por el Protocolo de Montreal en 1989³⁰.

Este accionar precautorio, luego consagrado formalmente como principio autónomo y troncal³¹ en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en 1992³², posibilitó, entonces, que a pesar de existir posiciones encontradas y ausencia de certeza científica absoluta pudieran tomarse medidas anticipatorias para controlar posibles impactos negativos en el ambiente. Esto ha sucedido con una gran cantidad de temáticas que han sido negociadas en el plano internacional y, de esta forma, un gran logro del Derecho Ambiental ha sido anticiparse a efectos adversos para la salud y el ambiente, agilizando las reacciones de los actores globales³³.

Un segundo elemento del Derecho Ambiental que ha resultado dinamizador del accionar internacional frente a amenazas ambientales ha sido el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas³⁴. El

mismo permitió que países desarrollados y en vías de desarrollo puedan ajustar la implementación de los AMUMAS sobre la base de la equidad y de conformidad con sus respectivas capacidades. Si bien este principio fue explícitamente consagrado en la Declaración de Río en 1992, el Protocolo de Montreal ha servido de antecedente muy importante, por cuanto respaldó por primera vez la adopción de cronogramas diferenciados para la eliminación de las sustancias que agotan la capa de ozono (SAOs).

Por otra parte, es interesante analizar el potencial del *soft law* o “derecho blando” contenido en los instrumentos internacionales ambientales que, a pesar de no ser jurídicamente vinculantes, configuran un importante móvil para que los países tomen acción, ostentando un efecto multiplicador. En este sentido, se ha afirmado que el derecho blando desempeña un papel en la identificación de los estándares que deben regir la conducta de los Estados en diferentes circunstancias (Orellana 2014)³⁵. Las situaciones que grafican dicho aporte comprenden tanto el precisar el contenido normativo y alcance de las disposiciones de un tratado que sí es jurídicamente vinculante; la orientación en la implementación de políticas o normativa a nivel doméstico, y/o el fortalecimiento del proceso de elaboración de normas nacionales, provinciales y/o municipales. Asimismo, el derecho blando ambiental ha sido catalizador para conso-

29 Cabe destacar que no fue sino hasta 1985 que pudo demostrarse con certeza que existía un nexo causal entre la destrucción del ozono y las emisiones de CFCs.

30 El Protocolo de Montreal entró en vigor el 1 de enero de 1989.

31 Hoy está receptado en una gran cantidad de leyes ambientales, como es el caso de la Ley General del Ambiente argentina (artículo 4).

32 Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio de 1992.

33 Probablemente el ejemplo más cercano hoy en día sean las negociaciones del Tratado de Plásticos, en cuyo marco una de las potenciales obligaciones a incluir, aclamada por muchos Estados, tiene que ver con el manejo de microplásticos e incluso nano plásticos, aun cuando se trata de un tema en plena investigación por parte de la ciencia.

34 Ver principio N°7 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992: “Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial

para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

35 Ver Orellana, Marcos A. (2014).

lidar lo que hoy ya es considerado costumbre internacional en la materia.

V. Cooperación entre Acuerdos Multilaterales Ambientales

Consideración especial merece analizar cómo la sinergia entre acuerdos puede fortalecer la respuesta colectiva a problemas ambientales que, si bien son atendidos de manera individual en el plano jurídico internacional, están íntimamente correlacionados. Por ende, un enfoque que identifique los puntos de conexión que permitan la colaboración entre instrumentos para acelerar la transición justa es sumamente conveniente.

Continuando con la temática del agotamiento de la capa de ozono, la Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal, en vigor desde enero de 2019, ha configurado un interesante precedente de colaboración inter-tratados: a través suyo, 100 de los 197 países que ratificaron el Protocolo se han comprometido a fijar un calendario de reducción y eliminación del consumo y producción de HFCs (hidrofluorocarburos)³⁶, sustancias que, si bien no tienen un alto potencial de agotamiento de la capa de ozono (PAO), sí tienen un alto potencial de calentamiento global (PCG)³⁷. De esta manera, el PNUMA estima que la Enmienda de Kigali evitará la emisión de unas 72.000 millones de toneladas de CO₂ equivalente de aquí a 2050 y puede prevenir hasta 0,4 °C de calentamiento global para fi-

nes de este siglo³⁸, colaborando enormemente con el mandato contenido en el artículo 2. a) del Acuerdo de París³⁹.

Pero Kigali y París no son los únicos ejemplos de cooperación entre Tratados. De hecho, existen múltiples conexiones que al día de la fecha están teniendo lugar al mismo tiempo que se negocian instrumentos para regular vacíos legales, o bien simultáneamente con la puesta en marcha de los mecanismos e instancias para implementar aquellos en vigor hace tiempo. En el siguiente cuadro⁴⁰ abordamos de manera no exhaustiva algunos de estos nexos:


38 Ver: <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/entra-en-vigor-la-enmienda-kigali-un-poderoso-aliado-en>. En ocasión de la ratificación N°100 de la Enmienda de Kigali, la Directora Ejecutiva del PNUMA sostuvo que si bien cada AMUMA es independiente, los mandatos están fuertemente conectados y es imprescindible buscar oportunidades de cooperación entre todos ellos a fin de amplificar voces y armonizar las decisiones tomadas en el marco de cada acuerdo para apoyar a los países en la implementación de los textos ratificados, en el desarrollo de su capacidad institucional y en la provisión de asistencia técnica. Así, manifestó, el mandato ambiental es más fuerte si se suman esfuerzos (la traducción nos pertenece).

39 Artículo 2.a) del Acuerdo de París: “Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático”.

40 Para mayor profundización, ver cuadro explicativo en: Di Paola, María Eugenia (2018) El Derecho Humano al Ambiente y la Agenda 2030, Editorial La Ley.


36 Los HFC se han utilizado como reemplazantes de los CFC y los HCFC (hidroclorofluorocarburos), otras sustancias con PAO. Aunque no destruyen la capa de ozono de la estratósfera, si son gases de efecto invernadero potentes con altos valores de PCG. Se utilizan como refrigerantes, propelentes de aerosoles, agentes para soplado de espuma, solventes y retardantes de ignición.

37 Pollach, Leonardo (2014, 30).

| Problemática | ODS (no exhaustivo) | AMUMAS que la abordan directamente | Factor Calidad |
|---|---|--|---|
| <p>Agotamiento de la Capa de Ozono</p> |  | <ul style="list-style-type: none"> • Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono • Protocolo de Montreal | <ul style="list-style-type: none"> - Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal contribuye al mandato del CMNUCC y AP. |
| <p>Cambio Climático</p> |  | <ul style="list-style-type: none"> - Convenio Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) • Protocolo de Kyoto • Acuerdo de París (AP) | <ul style="list-style-type: none"> - Durante la COP 26 (2021), los gobiernos reconocieron la necesidad de incorporar el océano de forma transversal en la labor de todos los órganos y corrientes de trabajo constituidos, así como de mantener un diálogo anual sobre el océano y el cambio climático. - Según PNUD, los países deberían aprovechar al máximo sus Contribuciones Nacionales Determinadas (NDC) e incorporar medidas de economía circular para acelerar una transición justa. Al mes de mayo de 2023, sólo el 27 % de las NDC incluyen economía circular en sus variables⁴¹. - En cuanto al derecho humano al agua, y luego de los 689 compromisos adoptados en la Conferencia Mundial del Agua celebrada en 2023 en Nueva York⁴², se espera que la importancia de proteger este derecho sea un tema clave en la COP 28, que tendrá lugar en noviembre de 2023 en Abu Dabi. |

41 <https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/que-es-la-economia-circular-y-como-ayuda-a-combatir-el-cambio-climatico>

42 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, 22-24 de marzo de 2023, Nueva York.

| Problemática | ODS (no exhaustivo) | AMUMAS que la abordan directamente | Factor Calidad |
|--|---|--|---|
| <p>Pérdida de la Diversidad Biológica</p> |  | <ul style="list-style-type: none"> - Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) • Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología • Protocolo de Nagoya sobre acceso y participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización - Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) | <ul style="list-style-type: none"> - El nuevo Marco Mundial sobre la Diversidad Biológica (GBF, por sus siglas en inglés) adoptado durante la COP 15 en diciembre de 2022, contiene una meta específicamente dedicada a minimizar el impacto del cambio climático sobre la diversidad biológica, y a aumentar la resiliencia y el manejo de riesgos de desastres (Nº. 8); y una dedicada al consumo y producción sostenibles (No. 16). - Bajo el umbral de la CONVEMAR, un nuevo instrumento internacional jurídicamente vinculante sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional ("BBNJ", por sus siglas en inglés) se adoptó el 19 de junio de 2023 en la sede de las NU en Nueva York. Destacamos de su texto la explícita inclusión de los principios de "quien contamina paga", principio y enfoque precautorio, así como de los enfoques ecosistémico e integrado en la gestión del océano. |

| Problemática | ODS (no exhaustivo) | AMUMAS que la abordan directamente | Factor Calidad |
|---------------|---|--|---|
| Contaminación |  | <ul style="list-style-type: none"> - Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación - Convenio de Rotterdam para la aplicación del procedimiento de consentimiento fundamentado previo a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional - Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes - Convenio de Minamata sobre el Mercurio - Convenio Internacional para la prevención de la contaminación por los buques (Convenio MARPOL) y sus anexos I⁴³, II⁴⁴, III⁴⁵, IV⁴⁶, V⁴⁷, y VI⁴⁸. | <p>Relación directa con el futuro Instrumento Jurídicamente Vinculante para poner fin a la contaminación por plásticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Enmiendas del Convenio de Basilea sobre Plásticos⁴⁹ - Convenio de Estocolmo: inclusión de aditivos o subproductos de plásticos. - El Anexo V al Convenio MARPOL contiene una total prohibición del vertimiento de toda clase de plásticos. |

43 MARPOL, Anexo I: Reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos (entrada en vigor 2 de octubre de 1983).

44 MARPOL, Anexo II: Reglas para prevenir la contaminación por sustancias nocivas líquidas transportadas a granel (entrada en vigor: 2 de octubre de 1983).

45 MARPOL, Anexo III: Reglas para prevenir la contaminación por sustancias perjudiciales transportadas por mar en bultos (entrada en vigor 1 de julio de 1992).

46 MARPOL, Anexo IV: Reglas para prevenir la contaminación por las aguas sucias de los buques (entrada en vigor: 27 de septiembre de 2003).

47 MARPOL, Anexo V: Reglas para prevenir la contaminación ocasionada por las basuras de los buques (entrada en vigor: 31 de diciembre de 1988).

48 MARPOL, Anexo VI: Reglas para prevenir la contaminación atmosférica ocasionada por los buques (entrada en vigor: 19 de mayo de 2005)

49 Las Enmiendas sobre Desechos Plásticos del Convenio Basilea fueron aprobadas por consenso de las Partes en mayo de 2019 y efectivas el 1 de enero de 2021.

Derechos de triple acceso para facilitar la implementación de la totalidad de AMUMAS y normas ambientales domésticas (información, participación, justicia)



-Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (**Convenio de Aarhus**).

-Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (**Acuerdo de Escazú**).

Como puede observarse, además del abordaje basado en la triple crisis, se pueden identificar aspectos adicionales que resultan transversales a la agenda, como la protección de los océanos, recurso esencial para la existencia humana y mayor fuente de proteínas del mundo, y el derecho humano al agua, hoy presentes en todos los foros de negociación internacional. La denominada “economía azul”, lejos de estar receptada sólo en el ODS 14, engloba los 17 objetivos de desarrollo sostenible al captar todas las actividades relacionadas con los mares y océanos.

De igual manera, como la base de la tabla indica, este umbral de protección brindado por los acuerdos internacionales actuando en sinergia de nada serviría sin países que los internalicen y que, además, garanticen los derechos de acceso a la justicia, a la información y a la participación ciudadana, hoy consolidados bajo el ODS No. 16⁵⁰. Lo que comenzó como *soft law* en 1992 mediante el principio 10 de la Declaración de Río, se ha ido reconfigurando en una gran cantidad de ordenamientos jurídicos, pero también en acuerdos como el Convenio de Aarhus en 1998 y, años más tarde, en el Acuerdo Regional sobre el Acceso

a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Este último viene además a visibilizar la alarmante situación de incremental violencia⁵¹ contra los y las defensores ambientales en América Latina y el Caribe⁵², imponiendo obligaciones específicas para que los Estados Parte promuevan sus derechos, los reconozcan, protejan, garanticen un entorno seguro para actuar sin amenazas ni restricciones, y tomen medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques o amenazas⁵³.

A continuación, ahondaremos sobre el rol de la justicia frente a las amenazas señaladas a lo largo de este artículo. En particular, se hará foco en la noción de justicia ambiental, entendiendo a la misma como elemento basal que, englobando los tres pilares del principio 10, articula la inclusión social con las decisiones

51 No sólo asesinatos, sino también pueden ser amenazas, todo tipo de hostigamiento, calumnias, detenciones y prisión arbitrarias, entre otros. Ver: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2), 2023, pág. 202.

52 Casi la mitad de los 401 asesinatos de defensores de derechos humanos registrados durante 2022 en el mundo, fueron en contra de personas involucradas en la defensa del ambiente. América Latina y el Caribe concentran el mayor número de violencias registradas en contra de defensores y defensoras. Los países con más casos son Colombia, México, Brasil y Honduras. Ver Front Line Defenders Global Analysis (2022).

53 Ver artículo 9 del Acuerdo de Escazú.

50 El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 brega por la paz, la justicia e instituciones sólidas. En este marco, el PNUD reconoce que los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia suponen una grave amenaza para el desarrollo sostenible; y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA] en su último informe sobre Estado de derecho ambiental (2019) incluso incluye la paz como un cuarto pilar del desarrollo sostenible.

ambientales a fin de evitar que se amplifique la situación de vulnerabilidad y discriminación de los grupos más desfavorecidos.

VI. La justicia frente a la triple crisis

La justicia es una pieza fundamental del contrato social, determinante para no dejar a nadie atrás, y el acceso a la misma representa un virtuoso hilo que enhebra la Agenda 2030 y por ende la articulación virtuosa entre crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental (PNUD 2023)⁵⁴. Según los datos del Reporte Justicia para Todos, 5,1 mil millones de personas (dos tercios de la población mundial), se encuentran privadas de justicia, de los cuales 1,5 mil millones tienen problemas de justicia que no pueden resolver y 4,5 mil millones están excluidos de las oportunidades sociales, económicas y políticas que brinda la ley⁵⁵. A continuación, analizaremos la evolución de los conceptos de justicia ambiental, justicia climática, y justicia o equidad energética, tomando como premisa que el mayor impacto de la triple crisis lo sufren las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Dichas poblaciones son quienes tienen menor acceso a recursos vitales tales como el agua y el aire, así como a las herramientas y los remedios asociados para instar a un debido acceso a la información, participación ciudadana, y acceso a la justicia.

Siguiendo su orden cronológico de desarrollo, comenzaremos por la justicia ambiental. A pesar de no haber una definición vinculante a nivel internacional de este concepto, resulta acertado recurrir, por un lado, a la de Skelton & Miller (2006), quienes entienden que el

movimiento de justicia ambiental plantea una cuestión estadística: la gente que vive, trabaja y forma parte de los ambientes más contaminados es comúnmente gente de grupos étnicos minoritarios o vulnerables, pobre o indígena⁵⁶. Para Camacho (1998), el movimiento de justicia ambiental ha sido una extensión del movimiento de derechos civiles originado en Estados Unidos, hacia el terreno de la salud y el ambiente, heredando su retórica, experiencia organizacional, e instituciones⁵⁷.

Avanzando en la historia, los desafíos ambientales que hoy nos aquejan han trascendido las temáticas de residuos y combustibles fósiles, profundizando serias violaciones de derechos fundamentales para una multiplicidad de actores. Asimismo, como ha indicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁵⁸ y más recientemente la Asamblea General de las Naciones Unidas⁵⁹, el derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano autónomo. Este contexto y marco institucional nos obliga a pensar el concepto de justicia ambiental de una manera más amplia. En este sentido, para el PNUD pueden identificarse entonces tres pilares en relación a la justicia ambiental: 1. marcos normativos a nivel internacional, nacional y local que, con un enfoque de derechos humanos, vayan más allá de la mera penalización a quienes cometen crímenes ambientales; 2. instituciones fortalecidas para monitorear, controlar e im-

56 Renee Skelton and Vernice Miller (2006) *The Environmental Justice Movement* disponible en <http://www.nrdc.org/ej/history/hej.asp>

57 Golden, D, David E. Camacho (1998).

58 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 23 del 15 de noviembre de 2017 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos; caso “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”. Sentencia de 6 de febrero de 2020.

59 A/76/L.75. del 26 de julio de 2022.

54 Ver PNUD Argentina, Justicia y Desarrollo Sostenible: El testeo del indicador global de acceso a justicia en el marco de una encuesta nacional de pobreza, 27 de junio de 2023, pág. 20.

55 Justice for all: Report from the Task Force on Justice (2019).

plementar las regulaciones ambientales que posean mecanismos de acceso para todas las comunidades y sectores; y 3. acceso efectivo a la justicia para todos los grupos de interés cuando haya vulneraciones a derechos ambientales o cuestiones climáticas⁶⁰.

Asimismo, en su intersección con el cambio climático, sabemos que éste también arrastra disparidades históricas en el mapa geopolítico mundial, ya que quienes están más expuestos a sus efectos son aquellos que contribuyeron en menor medida a sus causas. Esta situación impacta desproporcionadamente y en mayor escala a grupos con vulnerabilidad social y ambiental, que probablemente posean escasos medios para adaptarse a las consecuencias y, menos aún, para efectuar los reclamos que les corresponden ante la justicia. El Relator Especial sobre Derechos Humanos y Ambiente de Naciones Unidas, en su Informe 2019, advirtió la situación de emergencia climática global, los efectos del cambio climático en el goce de los derechos humanos, las obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas al cambio climático, y enfatizó la situación de las poblaciones que están social, económica, cultural, política e institucionalmente marginadas, incluyendo a aquellas personas o comunidades cuya vulnerabilidad es causada por la pobreza, el género, la edad, las discapacidades, la geografía o el contexto cultural o étnico⁶¹.

60 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2014). *Environmental Justice Comparative Experiences in Legal Empowerment*. (2022). *Environmental justice: securing our right to a clean, healthy and sustainable environment*.

61 Dicho Informe recoge, a su vez, la Recomendación General del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de 2018, que reconoció que los efectos del cambio climático, incluidos los desastres ambientales, tienen un efecto desproporcionado en las mujeres, e insta a diversos Estados a tener en cuenta su mayor vulnerabilidad mediante la adopción de un enfoque basado en los

Asimismo, ONU Mujeres ha reconocido que las mujeres y niñas sufren en mayor medida los efectos del cambio climático y que los desastres provocados por el clima exacerban las desigualdades de género arraigadas⁶².

Para el Sabin Center y el PNUMA, un caso entra bajo la categoría de justicia climática siempre y cuando satisfaga dos requisitos: (i) debe ser sustanciado ante un órgano judicial (excepcionalmente se consideran las instancias administrativas en el conteo), y (ii) en los hechos o el derecho de las demandas, se debe referenciar explícitamente una ley, política pública, o acción directamente vinculada con el cambio climático⁶³. De acuerdo con esta línea de investigación, los litigios climáticos hoy en día generalmente caen dentro de alguna de las siguientes categorías: (i) violación de derechos fundamentales reconocidos en instrumentos internacionales, constituciones, o bien leyes domésticas, como consecuencia de políticas de mitigación y/o adaptación insuficientes; (ii) implementación doméstica de compromisos asumidos al ratificar tratados internacionales (siendo los más comunes el CMNUCC y el Acuerdo de París); (iii) proyectos extractivos sobre los cuales suelen alegarse, además de efectos globales adversos acaecidos o por acaecer en términos de emisiones, vicios en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, como por ejemplo el insuficiente o nulo acceso a la información y/o participación ciudadana; (iv) responsabilidad empresarial; (v) publicación

derechos humanos para todas las decisiones relacionadas con la adaptación, la mitigación, la reducción del riesgo de desastres y la financiación para el clima.

62 UN Women Watch, “Fact Sheet: Women, Gender Equality and Climate Change”. Disponible en: https://www.un.org/womenwatch/feature/climate_change/downloads/Women_and_Climate_Change_Factsheet.pdf

63 PNUMA (2023). *Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review*. Nairobi.

de información climática insuficiente y/o *greenwashing*; y (vi) falta de adaptación a las consecuencias del cambio climático.

La justicia climática trae también un componente algo novedoso para la justicia ambiental, que es el rol de la juventud abogando por la equidad intergeneracional. En este sentido, cabe destacar lo señalado por el Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) en la última actualización de su sexto Informe de Evaluación publicado en marzo de 2023⁶⁴, en donde entre sus principales hallazgos se sostiene (i) que las actividades que priorizan la equidad, la justicia climática, y la inclusión conducen a resultados más sostenibles y promueven un desarrollo resiliente; (ii) que la ampliación de las acciones climáticas movilizarán opciones de alto y bajo costo necesarias para combatir el cambio climático, especialmente en los sectores energético y de infraestructura (confianza alta); y (iii) que los movimientos de justicia climática en muchos casos han tenido resultados positivos y tendrán un efecto catalizador sobre la ambición de la gobernanza climática (confianza media).

Una gran cantidad de litigios climáticos han tenido lugar en los últimos años⁶⁵ (muchos favorables a los legitimados activos, quienes suelen ser activistas climáticos), en donde el Derecho Ambiental, en algunos de ellos, ha interseccionado de manera interesante con otras ramas como el Derecho Internacional Privado en cuestiones que tienen que ver, más allá del accionar de los Estados,

64 Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC). (2023). AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>

65 A diciembre de 2022, el Sabin Center ha contabilizado unos 2.180 casos de litigación climática en todo el mundo, de los cuales 1.522 pertenecen a Estados Unidos. Ver PNUMA (2023, 9). Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review.

con el accionar de empresas multinacionales (no obstante lo cual, cabe destacar que la atención se ha centrado, principalmente, en acciones judiciales en contra de actores estatales). Por ejemplo, en “Milieudefensie et al v Royal Dutch Shell”, donde un Tribunal del Distrito de la Haya en Países Bajos, en mayo de 2021 y apelando a los objetivos del Acuerdo de París (si bien reconociendo su no vinculabilidad para sujetos que no sean Estados Parte), impuso una obligación de reducción de las actividades de la totalidad de la cartera del grupo Shell en un 45% neto a fines de 2030 en relación con 2019.

Por otra parte, en el plano no contencioso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, vale destacar un acontecimiento innovador para la justiciabilidad de la emergencia climática: en enero de 2023 Chile y Colombia presentaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos una nueva solicitud de Opinión Consultiva⁶⁶ con el fin de “aclarar el alcance de las obligaciones estatales, respecto a la emergencia climática, considerando el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”⁶⁷.

66 Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile, 9 de enero de 2023. Disponible en: https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20230118/20230118172718/solicitud_corte_idh.pdf

67 La solicitud abarca un amplio abanico de interrogantes, e indaga desde cuáles son las obligaciones estatales de prevención y garantía frente a la emergencia climática, pasando por, con una fuerte impronta de Escazú, cuáles son las obligaciones estatales en materia de acceso a la información (sobre todo relativas a la transparencia activa), de consulta y acceso a la justicia, provisión de recursos judiciales efectivos, así como sobre las obligaciones de protección y prevención a las personas defensoras del ambiente y del territorio. También se mencionan las obligaciones diferenciales de los Estados con respecto a los derechos de los niños/as y las nuevas generaciones frente a la emergencia climática. De esta forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Finalmente, hace no mucho tiempo ciertas organizaciones de la sociedad civil⁶⁸, agencias estatales⁶⁹, instituciones regionales⁷⁰ y organismos internacionales⁷¹ han comenzado a utilizar la expresión “justicia o equidad energéticas” en el marco del ODS N° 7⁷² y sus metas. La equidad energética reconoce las cargas históricas y acumulativas del sistema energético, como la falta de inversión en infraestructura de energías renovables, la falta de acceso a la energía (incluyendo el mayor acceso a renovables por parte de los grupos poblacionales con mayores ingresos) y los mayores impactos de las instalaciones de producción de energía basada en combustibles fósiles sobre poblaciones aledañas en situación de vulnerabilidad. Asimismo se relaciona con otro concepto que

es el de pobreza energética⁷³, que vincula la falta de acceso a la energía⁷⁴ con las dificultades para acceder a otros recursos y por ende hacer efectivos los derechos al agua, la alimentación, la educación, entre otros.⁷⁵ Para eliminar estas disparidades, y con una fuerte impronta de participación ciudadana, la equidad energética procura centrar sus voces en la planificación energética y la toma de decisiones para lograr una distribución más justa de los beneficios y la propiedad de la energía limpia⁷⁶.

VII. Conclusión

A 51 años de sus inicios, y en un contexto de crisis en cascada, el Derecho Ambiental continúa emergiendo como una herramienta eficiente para impulsar a los países a tomar

ostenta una nueva oportunidad para reafirmar su posicionamiento frente a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales y su interrelación con el fenómeno climático.

Ver: Tarre, Patricia. La solicitud de Opinión Consultiva sobre la Emergencia Climática: Una oportunidad para que la Corte IDH aclare el deber de mitigar. Agenda Estado de Derecho. 2023/03/17. Disponible en: <https://agendaestadodederecho.com/opinion-consultiva-sobre-la-emergencia-climatica/>

68 Ver, por ejemplo, American Council for an Energy-Efficient Economy (ACEEE), Energy Burden Report (2020). Disponible en: <https://www.aceee.org/research-report/u2006>

69 Ver: Oficina de Eficiencia Energética y Energía Renovable, Departamento de Energía de Estados Unidos. Disponible en: <https://www.energy.gov/eere/equidad-energetica-y-justicia-ambiental#justicia-energetica>

70 Plataforma de equidad para el sector energético de la Unión Europea, disponible en: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/equality-platform-energy-sector_en#objective-of-the-platform

71 R. Calvo (2021, 36).

72 ODS N°6: Garantizar el acceso a energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos.

73 Ver: Banco Interamericano de Desarrollo, ¿Qué tiene que ver la pobreza con la energía?, septiembre de 2020. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/energia/es/que-tiene-que-ver-la-energia-y-la-pobreza/#:~:text=Por%20eso%2C%20la%20energ%C3%ADa%20tiene,limitar%20el%20desarrollo%20de%20negocios>

74 Según el Tracking SDG 7 Report publicado en 2023 por el Banco Mundial en colaboración con otras agencias, alrededor de 675 millones de personas en todo el mundo viven sin electricidad, y 2.300 millones cocinan con combustibles contaminantes. Según sus estimaciones, 1900 millones de personas carecerán de acceso a métodos no contaminantes para cocinar y 660 millones no tendrán acceso a la electricidad en 2030 si no se toman nuevas medidas y no perseveramos en los esfuerzos actuales. Disponible en: https://trackingsdg7.esmap.org/data/files/download-documents/sdg7-report2023-full_report.pdf

75 Ver PNUD (2023) Moreno, Verónica. La pobreza energética es mucho más que la falta de un servicio. Disponible en <https://www.undp.org/es/argentina/blog/la-pobreza-energetica-es-mucho-mas-que-la-falta-de-un-servicio>

76 Equity Energy Project, (2022), Universidad de Michigan. Disponible en: <https://energyequityproject.com/>

acción en el comprensivo abanico de derechos que la agenda 2030 llama a atender con prioridad para alcanzar el desarrollo sostenible. El año 2023, mitad de camino hacia 2030, trae consigo, además de desafíos, una nueva oportunidad de compromiso y un llamado de atención. Más de una cumbre internacional queda por delante, y no existen dudas de que sólo a través de un esfuerzo conjunto de la comunidad internacional que, apelando a los principios del Derecho Ambiental, se traduzca en una acción coordinada capaz de internalizar domésticamente las medidas necesarias para procurar un ambiente sano, podremos alcanzar el futuro social y económicamente sostenible que nuestras generaciones futuras no sólo merecen, sino que tienen derecho a disfrutar.

Para ello, contamos, por un lado, con un *corpus iuris* internacional ambiental con el dinamismo y capacidad de acción suficiente para que, en una realidad cambiante como en la que vivimos, no sea ésta quien se adapte al derecho, sino que sea éste quien se encuentre a la altura de los desafíos ambientales, climáticos y energéticos mencionados y se adecúe a las circunstancias de cada país. A tal efecto, la cooperación entre los mecanismos de los AMUMAS en vigor -y los que vendrán-, reforzados por el derecho blando contenido en las múltiples declaraciones, resoluciones y demás instrumentos no hace más que acelerar la transición justa que necesitamos.

Por otro lado, contamos con una tendencia *in crescendo* en el reconocimiento de la justicia ambiental en los planos internacional, regional, y doméstico, especialmente a la hora de cerrar la brecha informativa y participativa entre grupos en situación de vulnerabilidad y tomadores de decisiones. La ratificación del Acuerdo de Escazú representa para América Latina y el Caribe, indudablemente, uno de los hitos más asequibles en este respecto, añadiendo un importante valor agregado a la normativa ambiental interna -sin perjuicio

del grado de desarrollo de la misma-, y colocando una gran responsabilidad sobre cada uno de los poderes del Estado.

En este sentido, la justicia ambiental, desde una mirada integral, requerirá continuar fortaleciendo las instituciones para garantizar la igualdad en el acceso de la ciudadanía, la protección de los y las defensores de derechos humanos, para hacer cabal la implementación del Derecho Ambiental y la Agenda 2030, frente a la triple crisis planetaria, sin dejar a nadie atrás.

Bibliografía

ACNUR. 2019. “Cambio climático y desplazamiento por desastres”. Disponible en: <https://www.acnur.org/cambio-climatico-y-desplazamiento-por-desastres>

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2). Santiago, 2023.

American Council for an Energy-Efficient Economy (ACEEE). 2020. Energy Burden Report. Disponible en: <https://www.aceee.org/research-report/u2006>

Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución A/76/L.75, 26 de julio de 2022.

Cafferatta, Néstor. 2022. “Principio de Integración en la Ley 25.675”. *Editorial La Ley*. TR LALEY AR/DOC/3418/2022.

Calvo R. et al. 2021. “Desarrollo de indicadores de pobreza energética en América Latina y el Caribe”. *CEPAL, Serie Recursos Naturales y Desarrollo, N° 207* (LC/TS.2021/104). Santiago.

Clement, Viviane et al. 2021. "Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration". *Banco Mundial*, Washington, DC.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030: avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3/Rev.1). Santiago, 2023.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso "Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina". Sentencia de 6 de febrero de 2020.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva 23 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos. 15 de noviembre de 2017

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio de 1992.

Di Paola, María Eugenia, Ciurciolo, Melissa. 2022. "Estocolmo+50: retrospectiva y perspectiva para la acción". *Editorial La Ley*. TR La Ley AR/DOC/2446/2022.

Di Paola, Maria Eugenia. 2018. "El Derecho Humano al Ambiente y la Agenda 2030". *Editorial La Ley*. AR/DOC/2355/2018

Esain, José A. 2017. "El Estado Ambiental de Derecho". *Editorial La Ley*. AR/DOC/3590/2017.

Foro Económico Mundial, The Global Risks Report 2020, 15th Edition.

Foro Económico Mundial, The Global Risks Report 2023, 18th Edition.

Front Line Defenders. 2022. "Global Analysis 2022". Disponible en: <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2022>

Golden, D, David E. Camacho, Ed., Environmental Injustices, Political Struggles: Race, Class, and the Environment. *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, (1998).

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. 1972. A/CONF. 48/14.

Justice for all: Report from the Task Force on Justice, Abril 2019.

Laudato SI': Carta Encíclica Del Sumo Pontífice Francisco: A Los Obispos, a Los Presbíteros Y a Los Diáconos, a Las Personas Consagradas Y a Todos Los Fieles Laicos Sobre El Cuidado De La Casa Común. Lima: Paulinas. 2015.

Lorenzetti, Ricardo, Pablo Lorenzetti. 2018. En: *Derecho Ambiental*. Rubinzal Culzoni.

Molina, M.J., F.S. Rowland. 1974. "Stratospheric sink for chlorofluoromethanes: chlorine atom-catalyzed destruction of ozone". En: *Nature* 249:810-812.

Moreno, Verónica. 2023. "La pobreza energética es mucho más que la falta de un servicio". *PNUD*. Disponible en <https://www.undp.org/es/argentina/blog/la-pobreza-energetica-es-mucho-mas-que-la-falta-de-un-servicio>

Naciones Unidas, The Sustainable Development Goals Report 2023, Special Edition. Towards a Rescue Plan for People and Planet. Disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>

Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres. 2015-2030.

Orellana, Marcos A. 2014. "Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional". CEPAL, Serie 158.

Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC). 2023. "AR6 Synthesis Report: Climate Change 2023". Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>

Pérez, Carlos Luis, Michele Hallack, Enrique Chueca. 2020. "¿Qué tiene que ver la pobreza con la energía?". *Banco Interamericano de Desarrollo*. Consultado el 16 de junio de 2023. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/energia/es/que-tiene-que-ver-la-energia-y-la-pobreza/#:~:text=Por%20eso%2C%20la%20energ%C3%ADa%20tiene,limitar%20el%20desarrollo%20de%20negocios.>

Plataforma Intergubernamental de Ciencia y Política sobre Biodiversidad y Servicios de Ecosistemas (IPBES). 2019. "Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services".

PNUD. 2014. "Environmental Justice Comparative Experiences in Legal Empowerment".

PNUD. 2020. "Informe sobre Desarrollo Humano 2020: La próxima frontera, el desarrollo humano y el Antropoceno".

PNUD. 2022. "Environmental justice: securing our right to a clean, healthy and sustainable environment".

PNUMA. 2021. "Informe de Síntesis: Hacer las paces con la naturaleza".

PNUMA. 2022. "Estrategia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente para 2022-2025 dirigida a combatir el cambio climático, la pérdida de los recursos naturales y la contaminación. Por las personas y el planeta".

PNUMA. 2023. "Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review". Nairobi.

Pollach, Leonardo. 2014. "La gestión ambiental en el abordaje del Protocolo de Montreal y el Protocolo de Kioto en refrigeración doméstica en la República Argentina". *Escuela de Postgrado ITBA*.

Sabsay, Daniel A, Cristian H. Fernández. 2022. "La autonomía del derecho ambiental". *Editorial La Ley*. AR/DOC/2577/2022.

Skelton, Renee, Vernice Miller. 2006. "The Environmental Justice Movement". National Resources Defense Council. Disponible en: <http://www.nrdc.org/ej/history/hej.asp>.

Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile, 9 de enero de 2023. Disponible en: https://www.minrel.gob.cl/minrel/site/docs/20230118/20230118172718/solicitud_corte_idh.pdf

Tarre, Patricia. 2017. "La solicitud de Opinión Consultiva sobre la Emergencia Climática: Una oportunidad para que la Corte IDH aclare el deber de mitigar. Agenda Estado de Derecho". *Agenda Estado de Derecho*. Disponible en: <https://agendaestadodederecho.com/opinion-consultiva-sobre-la-emergencia-climatica/>

UN Women Watch. "Fact Sheet: Women,

Gender Equality and Climate Change”. Disponible en: https://www.un.org/womenwatch/feature/climate_change/downloads/Women_and_Climate_Change_Factsheet.pdf

Versión preliminar del Informe Mundial sobre Desarrollo Sostenible. 2023. Disponible en: <https://sdgs.un.org/sites/default/files/2023-06/Advance%20unedited%20GSDR%2014June2023.pdf>

World Wild Fund for Nature (WWF). 2022. “Living Planet Report 2022”. Disponible en: <https://livingplanet.panda.org/>

La representación complementaria de niños, niñas y adolescentes ejercida por la defensa pública en un amparo ambiental

María Mercedes Crespi

Defensora Pública Oficial ante los Tribunales Federales de Primera y Segunda Instancia de Córdoba

I. Introducción

El “Caso Porta”, tramitado en la justicia federal de Córdoba, Argentina, resulta un juicio muy interesante que ofrece la oportunidad de realizar diversos análisis. Uno de ellos, en el que me centraré a lo largo del texto, es la actuación de la defensa pública en la representación complementaria de niños, niñas y adolescentes llevada a cabo en la causa. En ella, el camino inicialmente trazado por la demandante fue compartido por el Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD) pero, a medida que el proceso avanzó, se fueron dando distintas posiciones, con coincidencias y desavenencias entre la propia parte actora y la defensa pública. Antes de proceder al estudio del caso, es necesario hacer una somera descripción de los hechos.

II. Breve relato de los hechos

Se presentan vecinos y miembros de la asamblea ciudadana “Vecinos Unidos en Defensa de un Ambiente Sano (VUDAS)” ante la justicia federal de la provincia de Córdoba en febrero de 2016 planteando una acción de amparo ambiental en los términos del art. 30 de la ley 25.675 (Ley General del Ambiente; en adelante LGA) y de los artículos 43 y 41 de la Constitución Nacional en contra del Esta-

do Nacional. El objetivo: que se ordene el cese de la contaminación ambiental atmosférica que afecta al sector en el que habitan debido a la construcción y puesta en funcionamiento de una planta de bioetanol emplazada en el predio de la empresa Porta Hnos. S.A, en el extremo sur de la Ciudad de Córdoba, colindante con algunos barrios residenciales.

Su principal argumento era que la planta estaba produciendo bioetanol sin la autorización correspondiente, la cual debía ser otorgada por el Estado nacional y no por los Estados provinciales, como efectivamente se hizo. Además, en su planteo los vecinos se refirieron a la falta de estudios de impacto ambiental.

La defensa pública tomó intervención en el expediente en virtud de los artículos 1, 42 y 43 de la Ley Orgánica del MPD N°27.149 y del artículo 103 del Código Civil, por encontrarse involucrados los intereses de niños, niñas y adolescentes que viven en el barrio aledaño a la planta.

III. Primera etapa: inicio y caracterización

Una vez presentado, el amparo es rechazado *in limine* por el juez de la causa, con el argumento central de que la mera invocación de la LGA no alcanzaba para justificar la existencia de un acto u omisión de manifiesta arbitrariedad e ilegalidad, mucho menos la competencia federal.

Lo curioso de esta decisión es su manifiesta contradicción interna. El juez rechaza el recurso diciendo que lo alegado no estaba debidamente acreditado, pero el objeto del amparo era, precisamente, lograr acreditar ciertos hechos para los cuales no quedaba más opción que un proceso judicial, ante la imposibilidad de obtener pruebas de otro modo. De esa manera, se contravinieron los principios particulares que rigen la materia¹.

¹ Principios de prevención, precautorio, de equidad in-

Fue por eso, entonces, que desde la Defensoría ante los Tribunales Federales de primera y segunda instancia de Córdoba interpusimos recursos de reposición y el de apelación en subsidio; los mismos fueron fundados del siguiente modo:

- El amparo ambiental tiene especiales características, establecidas en el artículo 32 de la LGA², ley que no hace más que reglamentar las disposiciones contenidas en los artículos 41³ y 43⁴ de la Constitución Nacional.

tergeneracional, de responsabilidad y de congruencia

2 Artículo 32: La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. *Asimismo, en su Sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente su consideración por las partes.* En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte”.

3 “Artículo 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

4 “Artículo 43: Toda persona puede interponer acción

- Se trata de un proceso colectivo que afecta intereses individuales homogéneos, porque: 1) existe un hecho único o complejo (fáctico, en el caso) que causa una lesión a una pluralidad de derechos individuales; 2) la pretensión esgrimida está concentrada en los efectos comunes colectivos y no en uno individual que cada uno pueda petionar; 3) la existencia de una causa o controversia se relaciona con el daño que produce el hecho único o complejo a los elementos homogéneos que titularizan los sujetos afectados; todo lo cual tiene sustento jurídico en el art. 33 de la Constitución Nacional y en otros tantos instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 75 inc. 22 CN), tales como los

expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio”.

arts. 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas y XVIII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

- El medio ambiente no es únicamente un derecho, sino también un bien jurídico constitucionalmente protegido, cuya preservación debe procurarse no sólo mediante acciones aisladas estatales sino mediante el concurso de todas las autoridades y el diseño de políticas públicas ajustadas a tal objetivo; por ello criticamos la concepción limitada adoptada por el juez, quien interpretó como normativa aplicable únicamente la ley de amparo N°16.986, en vez de contemplar la clara directriz emanada del artículo 43 de la Constitución Nacional, de los tratados internacionales de derechos humanos y, en particular, de la LGA.

La Cámara Federal hizo lugar a las impugnaciones y dispuso que se diera trámite a la acción imprimiéndole un cariz netamente ambiental al asunto. Entre sus fundamentos se destacan: a) el amparo ambiental regula distintas acciones de cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo y de recomposición del ambiente dañado, tanto declarativas como cautelares; b) la legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado es amplia y abarca al/los afectado/s, el Defensor del Pueblo y también las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental; y, en lo que atañe específicamente a la acción de recomposición o de indemnización pertinente, a la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción; c) el juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos a fin de proteger efectivamente el interés general y se le otorga la potestad de decretar de oficio o a pedido de parte medidas de urgencia en cualquier esta-

do del proceso⁵; y d) en estos casos el instituto de la cosa juzgada tiene efectos “erga omnes”, salvo que la acción se rechace por cuestiones probatorias (Art. 33).

Por todo ello, la Cámara Federal de Córdoba concluyó -coincidiendo con los planteos del Ministerio Público de la Defensa y de la actora- que la primera decisión del juez federal era una conclusión apresurada sobre el mérito de la causa antes que la misma hubiese sido sustanciada, desatendiendo así precisamente la particularidad de la acción consagrada en el art. 32 de la Ley General de Ambiente, que privilegia el acceso a la jurisdicción no permitiéndose restricciones de ningún tipo o especie.

Con este fallo ejemplar culmina exitosamente lo que denominamos la primera etapa. La causa quedó caracterizada definitivamente como un amparo ambiental, de modo tal que el siguiente paso consistía en aprovechar al máximo las capacidades que dicho proceso puede brindar.

Vale aquí aclarar que luego de ello se citó

5 “La legislación ha dotado a esta acción de amparo especial de características propias que importan un apartamiento de las reglas clásicas del amparo “común” regido por la ley 16.986; ya que el rol del juez es pasar a ser ciertamente activo por las amplias potestades que posee en materia de producción y diligenciamiento de pruebas, citando jurisprudencia de la Corte Suprema al respecto (“Asociación de Superficialarios de la Patagonia c/ Y.P.F. S.A. y otros s/ daño ambiental”, 29/08/2006 - Fallos: 331: 1910 y “Comunidad Indígena del Pueblo Wichí Hoktek T’Oí c/ Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable”, 11/07/2002 - Fallos 325:1744); se refirió al rol tutelar y preventivo del juez en materia ambiental, por cuanto “[...] La mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales (CSJN 20.6.06, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”.

como terceras interesadas a la empresa cuestionada y al Estado Provincial.

IV. Segunda etapa: la prueba

Esta segunda etapa se caracteriza por las discusiones que comenzaron a darse en relación con la prueba, lo que llevó a que la parte actora y la representación complementaria comenzaran a tomar distancia en sus estrategias.

El proceso se inició con la actora alegando que se estaba fabricando un producto para el cual la empresa no estaba autorizada, con la cuestión de la contaminación como un aspecto derivado del primero. Una vez obtenido el fallo de la Cámara que le dio mayor relevancia a este aspecto que en la demanda era derivado, la posición de la Defensoría fue centrarse en esa cuestión como la principal, más allá de lo que se producía en la planta cuestionada y si tenía las habilitaciones correspondientes. Esta posición se adoptó no sólo porque era la que mejor resguardaba los intereses de los niños, niñas y adolescentes representados, sino porque además entendíamos que si la demandada lograba probar que no producía bioetanol, o que lo producía pero tenía las habilitaciones correspondientes, entonces la cuestión ambiental correría la suerte del argumento principal, mientras que si lográbamos que éste fuese el aspecto fundamental del amparo entonces ya no era importante la cuestión de habilitaciones.

En síntesis, para la Defensoría lo importante era la prueba sobre la contaminación, más allá de lo que se produjera en la planta y su funcionamiento legal, contando para ello con el debido aval de la decisión anterior de la Cámara Federal de Córdoba. Sin embargo, la parte actora siguió centrada en el principal argumento esgrimido al interponer el amparo, esto es: qué sustancia se producía en la planta. Estas divergencias quedaron plasmadas luego en el proceso.

Efectúo aquí un breve paréntesis para mencionar dos situaciones positivas de esta etapa, luego de las cuales sí se produjo ya la disidencia abierta con la parte actora: una audiencia pública y una inspección ocular de la planta.

La audiencia pública en el Juzgado había sido solicitada por la defensa pública. En ella participaron los amparistas y se dio especial voz a niños, niñas y adolescentes, quienes pudieron exponer frente al juez sus dolencias físicas y vivencias diarias en relación con la industria -miedos, las molestias permanentes en relación con los ruidos, sirenas y olores, entre otras-. Por su parte, en la inspección ocular realizada en el lugar se pudo constatar la envergadura de la planta –que a simple vista no se corresponde con una zona residencial- así como su cercanía con las viviendas de los vecinos.

Sin embargo, nuestra postura como representación complementaria era que no había prueba suficiente que acreditara con la certeza necesaria para que un juez adopte una medida de importancia respecto de la situación planteada en el proceso. En efecto, creemos que no había prueba de la contaminación ni del daño causado; por lo tanto, mucho menos del nexo causal entre el origen y la consecuencia. Entendíamos que había una presunción muy fuerte sobre la existencia de ellas, más no certezas, y que esa prueba podía conseguirse y así el proceso tendría una fuerza que ningún juez podría desatender.

Por ello solicitamos dos pericias -a ser realizadas por la Universidad Nacional de La Plata⁶ - que creíamos fundamentales: la primera (llevada a cabo por el Centro de Investigaciones del medio ambiente de la Facultad de Ciencias Exactas), sobre la posible contaminación ambiental producida por la planta; y la segunda, un estudio sobre 100 personas

seleccionadas aleatoriamente, por edades y proximidad a la planta, para detectar posibles patologías respiratorias y/o dérmicas (elaborada por la Facultad de Ciencias Médicas).

Estas pruebas encontraron favorable acogida por el juez; sin embargo, fueron apeladas tanto por la parte actora como por la demandada. La actora señaló –a nuestro juicio de un modo insólito- que:

(...) en la presente acción no se discute el carácter “contaminante” de las actividades desarrolladas en la Planta de Bioetanol Porta Hnos., sino muy por el contrario, lo que aquí se discute es si la Empresa tiene las habilitaciones nacionales para funcionar y si cumplió con el procedimiento previo de EIA, por lo que la prueba ordenada resulta francamente improcedente.⁷

La demandada, por su parte, alegó que “las pericias dispuestas (...) implican un uso extralimitado y por lo tanto arbitrario de las facultades previstas en el art. 32 de la Ley 25.675, en tanto implican modificar el objeto de la demanda”.

Estas apelaciones expusieron un panorama en el que supimos que lo más probable era que se perdiese una extraordinaria posibilidad. Nuestro objetivo era probar la contaminación y el daño en la salud de los vecinos, especialmente de los niños, niñas y adolescentes, pero el acuerdo entre la parte actora y la demandada en una posición negativa respecto de esta prueba nos dejaba en una soledad desventajosa, lo que efectivamente se concretó ya que la Cámara hizo lugar a los recursos y revocó el decreto que disponía los informes cuestionados. En sus fundamentos se mencionó la falta de controversia entre las partes y, lo que fue más grave, terminó

⁶ La elección de la Universidad tuvo que ver con su experiencia y la finalidad de evitar cualquier incompatibilidad de profesionales con las universidades locales.

⁷ Expresión de agravios de la parte demandada en ocasión de sostener su recurso de apelación.

cerrando peligrosamente la puerta que de manera muy beneficiosa había abierto en su primera resolución.

A nuestro juicio, esto selló la suerte del proceso.

V. Tercera etapa: la sentencia y los recursos

La última etapa es la comprendida por la sentencia definitiva y los diversos recursos interpuestos.

El juez de primera instancia resolvió rechazar la demanda de amparo contra el Estado Nacional al entender que no se probó que la planta produjera bioetanol y que por ello necesitara habilitaciones especiales por parte de aquél.

Sin embargo, el fallo abrió una alternativa muy interesante al ordenar a la empresa la realización de un Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental a fin de que el mismo sea evaluado por el Estado provincial, bajo apercibimiento de tomar las medidas conducentes en los términos del art. 41 de la Constitución Nacional.

En relación con la prueba que originó las diferencias de criterio entre la actora y el Ministerio Público Pupilar, en su sentencia el juez aclaró que

(...) sumado a ello, la parte actora en su demanda solicita el cese de la contaminación ambiental atmosférica, pero al disponer este Tribunal medidas de prueba a los fines de constatar la existencia de una posible contaminación, curiosamente la parte actora se opone a su producción, en sintonía con la citada como tercera interesada PORTA HNOS. S.A., lo que fuera avalado por la Excm. Cámara Federal de Apelaciones.

Esto nos genera la convicción de que el propio juez hubiera querido avanzar más en el sentido propuesto por la Defensoría Públi-

ca⁸, más no pudo ante las directivas de la Cámara Federal de no producir prueba acerca de la contaminación y sus efectos en los vecinos.

Los argumentos para fundar la necesidad del estudio de impacto ambiental son importantes e interesantes, por lo que los resumiré a continuación:

- La LGA establece presupuestos mínimos que deben cumplirse. Así, el art. 11 establece la obligatoriedad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental a toda obra u actividad que en el territorio de la Nación sea susceptible de degradar el ambiente o algunos de sus componentes o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa. Asimismo, su art. 4 establece los principios de interpretación de sus disposiciones, comenzando por el “principio de congruencia”, que la adecuación legislativa debe guardar: “[...] La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que, si así no lo fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga”.

- Bajo el amparo de la LGA, no es posible desconocer la envergadura del emprendimiento y su ubicación, datos de por sí relevantes como para evaluar el posible impacto sobre el ambiente. El juez valoró también que la propia auditoría realizada por una consultora privada a pedido de la empresa permitió inferir que la distancia de retiro entre los vecinos más cercanos y la fábrica no era la óptima para compatibilizar la actividad de la planta industrial con las viviendas, y se refirió al riesgo de incendios.

- El magistrado se refirió especialmente a la circunstancia de que la Ley de Política Ambiental provincial de 2014, en su anexo I, incluyó a las destilerías de alcohol como una actividad que debe someterse obligatoriamente

⁸ Pericias sobre contaminación, daños en la salud y la relación causal entre ambos.

al procedimiento de evaluación ambiental, con lo cual queda reconocido incluso por parte del Estado provincial que la actividad en cuestión es merecedora de evaluación de los impactos que puede ocasionar en el ambiente y la salud del hombre. Dijo el juez que la circunstancia de que la actividad emplazada por Porta Hnos. S.A. ya se encontrara en funcionamiento a la fecha de vigencia de la nueva ley de 2014 no resulta un argumento atendible; toda vez que la Evaluación de Impacto Ambiental debe entenderse como un proceso continuo⁹.

- El juez destacó también que el principio de “no regresividad” en materia de derechos humanos -dentro del cual se hallan el derecho a la salud y a un ambiente sano- obligaba a la empresa a cumplir con el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y adecuar la actividad a la nueva normativa, pesando sobre la autoridad competente la obligación de verificar el cumplimiento de los requisitos que llevaron a autorizar el proyecto o actividad.

- La autoridad judicial agregó que sería errado sostener que la Ley de Política Ambiental de la Provincia de Córdoba N°10.208 es solo aplicable a proyectos nuevos y no a los que se encuentran en curso por ser anteriores a la ley. Eso vulneraría la LGA -denominada también Ley de Presupuestos Mínimos-, que fija los estándares en cuestiones ambientales y que “[...] por mandato constitucional deben respetar las provincias sin con ello menoscabar su autonomía, ya que a cada una de ellas

les pertenecen los recursos naturales que se encuentran dentro de su jurisdicción, como lo ha reconocido la Corte”¹⁰.

- En este contexto, permitir que una empresa no se someta al Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental que establece la ley provincial vigente, “[...] importaría reconocer la existencia de un derecho irrevocablemente adquirido al mantenimiento de un determinado régimen jurídico en detrimento de los estándares medioambientales que con posterioridad se consagrarán normativamente”¹¹.

- El carácter imperativo de la Evaluación de Impacto Ambiental ante una actividad, una obra o un emprendimiento que probablemente pueda producir impacto ambiental, se desprende del texto del art. 41 de la Constitución Nacional “[...] pues si bien no lo establece expresamente, impone el derecho a un ambiente sano y el deber de preservarlo, por lo que esta herramienta resulta un instrumento efectivo como modo de prevención de daño futuro”. El juez profundizó este aspecto del siguiente modo:

se trata entonces de un mecanismo imperativo que impone límites férreos al obrar industrial y a toda obra o actividad [...] hay principios jurídicos que obran estableciendo límites al obrar social, y que uno de ellos es el *alterum non laedere*. Este principio ha sido utilizado por la Corte Suprema para desarrollar un límite básico en materia de conducta industrial y ambiental. A partir de allí [...] se desarrolla el principio de no contaminar, la obligación de recom-

9 “La aplicación retroactiva de la normativa que exige realizarla respecto de actividades previamente autorizadas y que en su momento no las requerían [...] El hecho que tales cambios o modificaciones puedan incidir económicamente en la actividad no significa que no sea exigible dicha evaluación, pues no existen derechos adquiridos o consolidados que se antepongan a los intereses colectivos y nadie tiene un derecho adquirido a contaminar” (Cuaderno de Derecho Ambiental N° VI, Evaluación de Impacto Ambiental).

10 (M. 1569 XL. ORIGINARIO Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)).

11 Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, “Cabalero Luis Fernando c/ Papel Prensa S.A. s/amparo”, 11/2/2016.

poner, de resarcir, y de no comprometer a generaciones futuras.

- Asimismo, el magistrado abordó también la relación directa entre las políticas ambientales y los derechos a la vida y a la salud, que no podrán desarrollarse sin un ambiente sano y sustentable. Para eso, citó la OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Allí, el tribunal desarrolló el contenido del derecho al “medio ambiente sano” y, particularmente, determinó que los Estados partes deben prevenir los daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio, lo cual implica que deban regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción, realizar estudios de impacto ambiental, establecer planes de contingencia y mitigar los daños ocurridos; actuar conforme al principio de precaución frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, que afecten los derechos a la vida y a la integridad personal, aún en ausencia de certeza científica; garantizar el acceso a la información sobre posibles afectaciones al medio ambiente; garantizar el derecho a la participación pública de las personas, en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente y garantizar el acceso a la justicia, en relación a las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente; recordando que conforme el Derecho Internacional cuando un Estado es parte de un Tratado Internacional, como la Convención Americana, dicho tratado obliga a todos sus órganos, incluidos los poderes judicial y legislativo.

- Finalmente, el magistrado resaltó que en ninguna de las instancias administrativas de habilitación de la nueva planta de bioetanol se ha acreditado que se hayan celebrado audiencias públicas antes del dictado de las resoluciones administrativas. Frente a esto la Corte ha sostenido que

(...) la Constitución Nacional asegura a todos los habitantes el derecho a gozar de un ambiente sano y el acceso a la información ambiental (artículo 41). De su lado, la Ley General del Ambiente 25.675 establece que toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente (art. 19); al tiempo que para concretar ese derecho, la norma regula el deber de las autoridades para institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan tener efectos negativos sobre el ambiente (artículo 20), haciendo especial énfasis en la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio (artículo 21).

- En consecuencia, el juez reconoció a los vecinos que habitan en lugares próximos a la planta de producción de alcoholes el derecho a conocer, saber, informarse y participar, sobre todo hecho que sea susceptible de alterar sus condiciones de vida y salud.

No puedo dejar de mencionar que, al día de la fecha y luego de tres años y medio de dictada la sentencia, el tema aún se encuentra en plena y ardua discusión, ya que la Cámara Federal confirmó la sentencia de primera instancia y la empresa acudió a la Corte Suprema mediante recurso de queja por Recurso Extraordinario Federal denegado debido a su firme postura de no someterse al estudio de impacto ambiental.

VI. Conclusiones

La participación del Ministerio Público de la Defensa de la Nación en este proceso tuvo gran impacto aún a pesar de que no hayamos

logrado imponer nuestra postura para quebrar el acuerdo que se terminó dando entre las estrategias de la parte actora y demandada en el aspecto probatorio.

La representación complementaria tiene la particularidad de que la mayoría de las veces se trata de una participación que no difiere con los representantes legales de nuestros asistidos, pero que en los pocos casos en que esto pasa, nuestra actuación tiene una gravitación fundamental en el proceso; ese es, ni más ni menos, el espíritu de la norma contenida en el artículo 103 del Código Civil y Comercial: resguardar los intereses de niños, niñas y adolescentes en todos los procesos, con los pactos internacionales de Derechos Humanos, la Constitución Nacional y las leyes que se dicten en su consecuencia como norte a seguir.

Creemos que la actora perdió una oportunidad única de probar la existencia de contaminación ambiental. Sin embargo, la obligación impuesta en la sentencia de realizar una evaluación de impacto ambiental es ahora la herramienta que nos queda para intentar llegar al resultado esperado, aunque por otro camino.

El derecho a vivir en un ambiente sano, equilibrado y apto para su desarrollo (art. 41 CN) de los niños, niñas y adolescentes que viven en el barrio aledaño a la planta no pueden ni deben quedar sujetos a la voluntad de los particulares y ajenos al amparo estatal.

Bibliografía

Cuaderno de Derecho Ambiental N° VI - Evaluación de Impacto Ambiental. 2014. Córdoba: Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

Falbo, Aníbal José. 2009. "El Procedimiento Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y La Participación del Públi-

co". *Revista de Derecho de Daños - Daño Ambiental*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

Gelli, María Angélica. 2008. *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*. Buenos Aires: La Ley.

Gargarella, Roberto; Sebastián Guidi, coord. 2016. *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Thomson Reuters La Ley.

Manili, Pablo, coord. 2015. *Incidencias del Código Civil y Comercial*, tomo 19. Buenos Aires: Hammurabi.

Sabsay, Daniel. 2005. "La evaluación de impacto ambiental como herramienta para el desarrollo sustentable". *Revista de Derecho Público*, 2005-1. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.

Valls, Mario. 2016. *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

A quince años del Fallo Mendoza: experiencias de empoderamiento jurídico en Villa Inflamable

Camila Jorge

Psicóloga (UBA). Maestranda en Antropología Social (IDAES/UNSAM). Docente de Antropología Social (UBA). Integrante del Programa de Derecho a la Ciudad de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Catalina Marino

Lic. Estudios Internacionales (UTDT). Magíster en Planificación del Desarrollo Urbano (UCL). Coordinadora del Programa de Derecho a la Ciudad de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Virginia Saucedo

Abogada (UBA). Candidata a Magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO). Integrante del Programa de Derecho a la Ciudad de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

Pablo Vitale

Lic. en Ciencia Política, Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales y candidato a Dr. en Ciencias Sociales (UBA). Docente (UBA/UNSAM). Co-Director de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).

I. Introducción

El uso de herramientas jurídico comunitarias es una estrategia fundamental para promover la exigibilidad y la defensa de los derechos, especialmente de poblaciones históricamente marginadas de los sistemas de acceso a la justicia. En contextos de segregación sociourbana, la apropiación de estas estrategias por parte de las comunidades puede ser una vía poderosa de transformación social, política y legal, que garantice el derecho a la vivienda digna y el hábitat adecuado (ACIJ, 2013; Bercovich et al., 2019; Vitale et al., 2019).

Estas herramientas de empoderamiento jurídico comunitario pueden diferenciarse entre aquellas que promueven el *conocimiento* del derecho, su *uso*, o *transformación* (Vitale et al., 2019). De acuerdo a esta clasificación, las estrategias de *conocimiento* suelen estar centradas en actividades de divulgación ciudadana y cursos de formación de referentes comunitarios o de promotores de acceso a la justicia. El abanico de iniciativas ancladas en el *uso* del derecho, propiamente dicho, incluye desde el litigio estratégico y la formación de clínicas jurídicas gratuitas hasta la producción de información para la incidencia o la implementación de mecanismos comunitarios de monitoreo de políticas públicas. Finalmente,

las estrategias de *transformación* del derecho incluyen toda iniciativa de incidencia en la agenda pública, producción de normativa, movilización comunitaria y presión política.

Pese a la diversidad de configuraciones que pueden adoptar las estrategias jurídicas y legales, su efectividad depende sustancialmente de la capacidad de reacción de las comunidades para interpelar a los tres poderes del estado, en todas sus jurisdicciones, según avance el ciclo de diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas (Vitale et al., 2019). Hacer un uso creativo y novedoso de estas herramientas y adaptarlas a un contexto cambiante es fundamental para aprovechar al máximo su potencial.

Implementadas en contextos de segregación urbana y 'sufrimiento ambiental'¹ (Auyero y Swistun, 2008), las estrategias tradicionales de acceso a la justicia han tenido como objeto garantizar el acceso material y concreto a derechos, ejemplificados con obras de infraestructura, vivienda o servicios públicos, o en algunos casos de redistribución de costos ambientales. Siguiendo la definición del concepto de justicia de Nancy Fraser, esto refiere a una dimensión 'material' o de 'justicia distributiva' (Fraser, 1996). Sin embargo, el acceso íntegro a la justicia socioambiental implica también abordar un segundo componente sustancial que se relaciona con lo procedimental, o con la participación activa de las comunidades en las decisiones de políticas públicas que los involucran. Menos tangible y con indicadores más difusos, esta dimensión ha sido tradicionalmente más compleja de exigir y garantizar.

1 En este trabajo entendemos el sufrimiento ambiental como una experiencia de padecimiento social causado por la exposición a un escenario o agente contaminante y a los discursos que circulan sobre este en el campo social, así como también por la ausencia de intervenciones por parte de los organismos estatales (Auyero y Swistun, 2008).

Desde la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) hace más de dos décadas que promovemos acciones para garantizar que la población residente de barrios populares sea partícipe de las decisiones que la afectan. A quince años del fallo 'Mendoza', en este artículo nos proponemos revisar la diversidad de estrategias jurídicas impulsadas por la comunidad de Villa Inflamable para garantizar sus derechos y su pleno involucramiento en el destino de su barrio. Creemos que este ejemplo no solo ilustra cómo las experiencias legales comunitarias pueden promover el acceso a la justicia en sus diferentes dimensiones, sino cómo deben adaptarse continuamente de acuerdo al contexto e interlocutores. Asimismo, se identificarán obstáculos y límites de estas estrategias, y la necesidad de entenderlas como parte de repertorios más amplios de acciones colectivas y políticas públicas.

El artículo hará primero un breve repaso de la trayectoria de la causa 'Mendoza', para contextualizar el caso. A partir de allí, el argumento se estructura en dos partes. La primera de ellas repasa las estrategias comunitarias desplegadas por las y los habitantes de Villa Inflamable para responder a la decisión judicial de relocalizar el barrio. Centrado en acciones de promoción de *conocimiento* y de *uso* del derecho, este apartado revisa cómo se disputaron territorialmente los espacios de información y participación, en un contexto en el que la radicación definitiva no era una posibilidad.

La segunda parte del artículo plantea los desafíos que se presentan para la comunidad de Villa Inflamable ante un cambio de paradigma, cuando en 2021 se decide avanzar en el proceso de integración sociourbana, por tanto tiempo vedado. En este contexto, retomamos una serie de principios y lineamientos que se han exigido en otros procesos de reurbanización de barrios populares para garantizar los derechos de su población. Qué estrategias -jurídicas, comunitarias y políticas- serán

necesarias para promoverlos, sin embargo, es un interrogante que quedará pendiente responder, en la medida en que se trata de un proceso abierto y complejo, en pleno desarrollo mientras se escriben estas líneas.

II. Villa Inflamable en el marco de la causa ‘Mendoza’

Villa Inflamable pertenece al partido de Avellaneda, uno de los 14 municipios que integran la Cuenca Matanza-Riachuelo. Los seis millones de habitantes que viven en la Cuenca presentan algunas características particulares: el 15% vive en barrios populares, la mayoría se encuentra por debajo de la línea de pobreza² y la mitad no tiene acceso a servicio de saneamiento. Todos conviven con más de quince mil establecimientos industriales asentados en la zona³. La situación de Villa Inflamable se agrava por estar emplazada sobre el Polo Petroquímico Dock Sud, el más grande del país. En este caso, el alto impacto ambiental producto del funcionamiento de las empresas de la zona -areneras, hormigoneras, curtiembres-, es acrecentado también por un déficit crónico en materia de infraestructura y acceso a servicios públicos básicos.

Esta situación de riesgo y *sufrimiento ambiental* (Auyero & Swistun, 2008) de la población de la Cuenca tomó carácter público cuando un grupo de trabajadores/as de la salud y habitantes del barrio identificó que varios/as niños/as presentaban síntomas compatibles con contaminación por metales pesados utilizados en las explotaciones de la zona. Esto motivó el inicio de una demanda colectiva en el año 2004 contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la

Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, con el objeto de revertir el grave daño ambiental de la Cuenca.

En el año 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) determinó la responsabilidad de las distintas jurisdicciones estatales y condenó al estado nacional, provincial y de la CABA, fijando tres objetivos simultáneos: 1) mejorar la calidad de vida de quienes habitan la Cuenca; 2) recomponer el ambiente; y 3) prevenir el daño con suficiente y razonable grado de predicción. También dispuso que la implementación del plan de remediación estaría a cargo de la Auditoría General de la Nación (AGN)⁴ y estableció como encargada de la ejecución a la ACUMAR -creada por Ley 26.168-⁵.

A partir de este fallo se asume la problemática ambiental de la Cuenca como asunto de interés público, instando a las autoridades a diseñar e implementar políticas públicas de recomposición y creando un organismo con capacidad de coordinación y ejecución, así como previendo, al menos en su texto, instancias de participación y control ciudadano. La Corte ordenó en su sentencia la conformación de un Cuerpo Colegiado integrado por organizaciones de la sociedad civil y la Defensoría del Pueblo de la Nación para el control del Plan de Saneamiento, y estableció que el monitoreo del avance de la implementación se efectúe a través de audiencias públicas.

Pese al carácter emblemático e innovador de este fallo, enfocado a garantizar la dimensión procedimental y participativa del acceso a la justicia, su cumplimiento está lejos de haberse alcanzado de manera integral. Década

2 Plan integral de Saneamiento Ambiental, (2009) p-27.

3 Disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/politicas-y-estrategias-ambientales/riachuelo-y-acumar>

4 AGN disponible en: <https://agn.gov.ar/informes-resumidos/autoridad-cuenca-matanza-riachuelo-ACUMAR>

5 La Provincia de Buenos Aires adhiere a la Ley de creación de ACUMAR mediante Ley N° 13.642 y a través de la Ley N° 2.217, la Ciudad de Buenos Aires.

y media después de su sanción, la ejecución de la sentencia sufre limitaciones, tanto en su componente material como formal. A través de la revisión del caso de Villa Inflamable, la próxima sección repasa el abanico de respuestas esgrimidas desde el territorio para impulsar, por otras vías, mecanismos alternativos de acceso a la justicia y a sus derechos.

III. Estrategias jurídicas comunitarias: respuestas ante la amenaza de la relocalización

A partir de la sentencia de la CSJN de 2008, la relocalización de las familias de Villa Inflamable se presentó como la única estrategia gubernamental posible para dar cumplimiento a la manda judicial en el barrio⁶. Con obligaciones y responsabilidades compartidas entre el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la ACUMAR y el municipio de Avellaneda, en este caso la respuesta requería la formulación de un programa integral que incluía la gestión de terrenos adecuados para la relocalización de la población, estudios de factibilidad técnica, social y ambiental, y el desarrollo de un abordaje territorial con las familias afectadas.

Pese a los compromisos asumidos judicialmente, el flujo y circulación de la información respecto de los proyectos y cronogramas de relocalización tuvo desde el inicio sus barreras. A fines de 2010, los rumores en el barrio alertaban que el proyecto de reasentamiento se haría al interior del mismo Polo Petroquímico de Dock Sud, en las inmediaciones del barrio, también fuertemente contaminado. La confirmación oficial de esta información

sólo llegó a partir de pedidos de información pública que los propios vecinos y vecinas debieron gestionar ante la ACUMAR y la Municipalidad de Avellaneda. La comunicación oficial tampoco tuvo lugar cuando ese primer proyecto fue dejado sin efecto y reemplazado por un segundo que preveía la relocalización a un terreno ubicado a orillas del Riachuelo, entre Villa Tranquila e Isla Maciel. En este caso la información llegó a través de la prensa, a comienzos de 2012, gracias a la cual la comunidad tomó conocimiento de que su nuevo destino habitacional, el ‘Barrio Alianza’, era producto de un acuerdo de permuta de terrenos entre el Municipio y la empresa Exolgan (Bercovich et al., 2013).

Este comienzo accidentado en la ejecución de la causa dejó planteado un desafío inicial respecto de las garantías de acceso a la información adecuada, veraz y oportuna, y los mecanismos de participación ciudadana. La comunidad de Villa Inflamable debió, entonces, organizarse y desplegar una serie de estrategias sociojurídicas para discutir, desde el territorio, las decisiones tomadas en oficinas gubernamentales y judiciales. Las demandas se articularon en tres ejes principales: a) las características del proyecto de relocalización, incluyendo su ubicación; b) las políticas paliativas necesarias para mejorar la calidad de vida de los habitantes del barrio, hasta tanto se hiciera efectiva la mudanza (el “mientras tanto”); y c) los mecanismos de información y comunicación entre la comunidad y las autoridades que debían implementarse. Esta sección revisa algunas de las prácticas utilizadas para disputar decisiones en estos tres ejes a partir de las estrategias jurídicas de conocimiento y uso del derecho.

⁶ Esta orientación de la intervención estatal se vio cristalizada en dos documentos centrales de la causa: el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA) y Convenio Marco para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios (PUVA) de 2010.

III.1. Conocer: perspectiva de derechos y empoderamiento jurídico

III.1.a. Acceso a la información pública, formación y acción legal comunitaria

A partir de los rumores sobre el plan de relocalización, una de las primeras estrategias articuladas por las familias de Villa Inflamable fue la de organizarse comunitariamente para buscar asistencia legal. En consonancia, las intervenciones iniciales de ACIJ en el barrio estuvieron vinculadas precisamente con una función formativa, que permitiera articular las demandas barriales en términos y lenguaje de derechos, y aportando herramientas institucionales a los repertorios de acción colectiva. Aunque desarrollados sin una estructura concreta de formación, los primeros intercambios estuvieron orientados a incrementar las herramientas de la comunidad para ejercer un rol activo en el proceso social y judicial del que deberían ser protagonistas. Esto incluyó un entendimiento inicial de los derechos de los habitantes en el marco del proceso de relocalización y la extensión de herramientas prácticas, como la presentación de pedidos de acceso a la información pública o de reclamos a través de actuaciones administrativas (ACIJ, 2012; Bercovich et al., 2013).

Años después, esta estrategia anclada en el conocimiento de los derechos tuvo un respaldo formal con la creación del Centro de Acción Legal Comunitaria (CALC)⁷, que funcionó en el barrio entre 2015 y 2019. Desde allí, ACIJ acompañó a la comunidad a través de actividades de asesoramiento legal gratuito, asistencia técnica, difusión de materiales informativos y comunicacionales, y fortalecimiento de redes formales e informales. El CALC tuvo como objetivo central generar la

apropiación del derecho como herramienta de transformación social, legal, política y económica. Por ello, las asambleas y actividades allí desarrolladas se fueron adaptando a las necesidades planteadas desde la comunidad, según su contexto.

Posiblemente una de las estrategias que mejor cristalizó este objetivo de promoción de conocimiento fue el “Programa de Formación de Promotoras para el Acceso a la Justicia y el Empoderamiento Legal” que se desarrolló entre 2017 y 2018. El curso se propuso ‘desmonopolizar’ el lenguaje del derecho y problematizar las formas en que se produce el conocimiento jurídico, para facilitar su uso estratégico por parte de las comunidades (Mesel, 2021). Para ello, se estableció una estructura teórica-práctica que permitiera conocer la estructura de derechos garantizados por el sistema legal argentino y luego brindar herramientas, recursos y formas de gestionar los conflictos en el contexto local. El Programa concluyó con la formación de treinta ‘promotoras jurídicas’, con las herramientas para replicar sus conocimientos en la comunidad.

Esta primera estrategia permitió, a través de distintos canales, que los y las habitantes de Villa Inflamable incorporen el lenguaje de derechos para analizar su situación y la de su barrio. Este aspecto es fundamental, primero, porque implica un cambio cualitativo en la percepción de los habitantes sobre la legitimidad y legalidad de sus reclamos colectivos. Por otro lado, porque el manejo del lenguaje de derechos habilita un código común con actores ‘de poder’ que fortalece las bases para la enunciación de reclamos (Vitale et al., 2020). Finalmente, porque leer las situaciones en clave de derechos habilita también las búsquedas de estrategias para defenderlos.

⁷ <https://acij.org.ar/inauguramos-el-centro-de-accion-legal-comunitaria-calc-de-villa-inflamable/>

III.1.b. Producción de conocimiento e información para la incidencia

A comienzos de 2012, una de los principales desafíos que enfrentaba la comunidad de Villa Inflamable era la inexistencia de espacios de trabajo con las autoridades locales y los débiles y fluctuantes mecanismos de comunicación. Frente a ello, una incipiente ‘junta vecinal’ decidió generar un diagnóstico propio, que permitiera evidenciar el problema. Con la colaboración de ACIJ, en 2012 se realizó un relevamiento de 112 familias de distintos sectores para conocer el nivel de información que existía en el barrio respecto de la causa y del proyecto de relocalización (ACIJ, 2012).

Este involucramiento comunitario fue decisivo para comprender que aunque el 60% de las familias no conocía la causa “Mendoza” ni la intervención de la CSJN, el 88% sí sabía de la existencia de un proyecto de relocalización. Sobre ello, el relevamiento arrojó que el 84% de las familias encuestadas se oponía al destino propuesto, debido a potenciales conflictos sociales, de inseguridad y/o falta de certezas sobre las condiciones ambientales del nuevo predio. Por otro lado, un 58% de las familias no deseaba ser relocalizada, independientemente del destino que se ofreciera (ACIJ, 2012).

Los resultados también evidenciaron que los canales oficiales no eran la principal fuente de acceso a la información en el barrio: sólo el 34% de las familias había participado de las reuniones informativas del municipio. En contraste, el 50% de los hogares encuestados manifestaba haber recibido alguna clase de información a través de canales informales o comunitarios, principalmente asambleas y conversaciones vecinales (ACIJ, 2012)⁸.

⁸ Villa Inflamable también fue uno de los puntos muestrales de otra investigación cuantitativa, centrada en “las necesidades legales insatisfechas” de la pobla-

Por otra parte, en el año 2018, un relevamiento comunitario de características similares, impulsado por las Promotoras de Acceso a la Justicia formadas en el CALC, dio cuenta de la evolución de las percepciones del barrio respecto del flujo de información. Los resultados reforzaron que la mayor parte de las personas encuestadas conocía la existencia del plan de relocalización, pero no sabía si su vivienda estaría afectada en este proceso ni cuál sería el predio de destino (52,5%) (OCCA-CEJA, 2018).

En ambos casos, esta estrategia de movilización comunitaria para la producción de conocimiento y diagnósticos tuvo como fortaleza principal aportar evidencia empírica respecto de la vulneración que los y las habitantes de Villa Inflamable sufrían en sus derechos fundamentales a la información y participación. Los informes obtenidos fortalecieron el argumento ya esgrimido ante las autoridades gubernamentales en diversas oportunidades, al demostrar que los canales de comunicación e intercambio implementados hasta el momento no eran suficientes ni apropiados para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la comunidad.

III.2 Usar: de los recursos institucionales al litigio colectivo

III.2.a. Litigio estratégico

El litigio estratégico fue otra de las herramientas utilizadas por la comunidad de Villa Inflamable para discutir su acceso a la información pública y la necesidad de tener garantizados dispositivos de participación y con-

ción de sectores populares del país. Los datos no están desagregados para el barrio, pero pueden consultarse acá: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Informe-Sectores-populares-derechos-y-acceso-a-la-justicia.pdf>

sulta. En el año 2012, convocaron a ACIJ para iniciar una acción de amparo contra la municipalidad de Avellaneda y ACUMAR, que las obligara a: a) disponer un sistema que “de manera inmediata, continua, veraz, suficiente y adecuada” informara sobre las decisiones respecto de la relocalización; y b) adoptar las medidas necesarias para establecer “instancias efectivas, suficientes y directas de participación y consulta” con los y las habitantes de Villa Inflamable con carácter previo a todas las decisiones que los afecten⁹.

En noviembre de 2013, el Juez Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón¹⁰ hizo lugar al amparo y dispuso que los y las habitantes del barrio tenían derecho a participar y contar con la debida información en todas las decisiones e instancias relacionadas a su mudanza a otro sitio. Para ello, el municipio debía diseñar un sistema de distribución de la totalidad de la información a través de medios impresos, digitales y de asambleas presenciales.

La sentencia estableció algunos criterios respecto del ejercicio del derecho a la participación informada de la población, en línea con la dimensión procedimental del concepto de justicia. Respecto de estas reuniones informativas, se estableció, entre otras cosas, que estas debían realizarse con una periodicidad al menos quincenal, en diferentes días y horarios para asegurar las posibilidades de concurrencia de toda la población; que debían ser anunciadas con suficiente anticipación, con un temario claro y a través de medios idóneos; y que a cada reunión debían asistir representantes gubernamentales con capacidad de toma de decisiones, para asegurar un diálogo fluido y efectivo. Asimismo, se remarcó la responsabilidad del municipio no sólo de

proveer datos existentes, sino de producir la información que fuera considerada relevante para el proceso. Finalmente, respecto de la toma de decisiones, se estableció que el gobierno local debía exhibir distintas alternativas para que la comunidad pudiera criticarlas, corregirlas o incluso presentar contrapuestas.

Producto de la causa judicial, el municipio de Avellaneda y ACUMAR debieron articular audiencias públicas periódicas que, si bien resultaron menos frecuentes de lo necesario para efectivizar una fluida participación comunitaria, habilitaron un espacio de intercambio (Mesel, 2021). En este sentido, el ejemplo ilustra cómo el uso estratégico de las herramientas jurídicas desde el territorio puede contribuir a promover el acceso a la información y la participación comunitaria en decisiones referidas a su derecho al hábitat digno.

III.2.b. Movilización y monitoreo comunitario

Transversalmente a todas las estrategias anteriores, las familias de Villa Inflamable promovieron, de acuerdo al contexto, distintos espacios de participación comunitaria, que funcionaron como foros abiertos de discusión, pero también como espacios de monitoreo de las políticas implementadas -o no- por los entes estatales.

En la búsqueda de alternativas al proyecto de relocalización planteado, se logró la conformación de una mesa de trabajo con autoridades municipales, ACUMAR y organizaciones e instituciones de defensa para discutir propuestas habitacionales alternativas y medidas temporales paliativas. Aunque estos encuentros muchas veces dejaron en evidencia la falta de certezas respecto al proyecto de relocalización o la inexistencia de respuestas para las deficiencias de los servicios públicos, los encuentros sí habilitaron la discusión de temas urgentes y consiguieron acuerdos par-

⁹ “ACIJ y otros c/ ACUMAR y otros s/ Amparo” (Expte. 2625/12).

¹⁰ Este juzgado cuenta con competencia delegada por la Corte para la ejecución de la sentencia.

ciales. Fueron exitosos, sin duda, en disputar espacios de participación comunitaria y en dejar planteada la necesidad de discutir colectivamente los criterios y prioridades ante la eventual relocalización (Mesel, 2021). Todo ello, sobre la base de las decisiones judiciales alcanzadas y el marco de derechos que la comunidad empezaba a reconocer como respaldo de sus demandas.

Independientemente de los espacios de intercambio con el gobierno, las mesas autoconvocadas por la comunidad fueron un segundo espacio relevante de encuentro. Con participación variada y fluctuante según la época, estos espacios permitieron discutir colectivamente las miradas sobre el proyecto de relocalización, pero también entender las prioridades del barrio en el “mientras tanto”. La prohibición de ingreso de materiales de construcción al barrio se constituyó como uno de los puntos a resolver con urgencia, puesto que bloqueaba cualquier tipo de mejora en las condiciones de vida (ACIJ, 2012; Bercovich et al., 2013). Luego, la necesidad de mejorar sustantivamente la infraestructura del barrio dio paso a la articulación de demandas en torno a la provisión de redes de agua potable y saneamiento, el abordaje de las lagunas, sistemas de tratamiento integral en salud y obras de pavimentación e iluminación.

En 2016, con el acompañamiento de ACIJ, vecinos y vecinas del barrio elaboraron un documento, acompañado de material audiovisual, que recuperaba las demandas de obras paliativas y de emergencia, estructurado sobre una consigna clara: “*Nada sobre nosotros/as sin nosotros/as*”¹¹. Este lema, surgido de la organización colectiva, encarna el espíritu de una década de lucha centrada no solo en la dimensión material, sino procedimental. Siguiendo el concepto integral de justicia, ninguna de las decisiones que afecten la vida de

quienes habitan Villa Inflamable puede ser tomada sin su debida participación.

IV. Desafíos ante el cambio de paradigma: de la relocalización a la radicación

En septiembre de 2018 un estudio de caracterización ambiental determinó que la contaminación de suelo de Villa Inflamable estaba circunscrita solo a quince puntos del barrio, que podían ser remediables¹². Esto marcó un quiebre fundamental en el paradigma que por más de una década se había ceñido sobre el barrio: la relocalización dejaba de ser la única alternativa para su población, abriendo paso a la posibilidad concreta de la radicación definitiva.

Este giro argumentativo respecto de la situación ambiental de Villa Inflamable se corresponde con lo que desde Acumar se presentó como un “cambio de paradigma” respecto a su intervención en barrios populares, presentado oficialmente en una audiencia pública en 2022¹³. Esto tuvo un impacto directo en las dinámicas territoriales y comunitarias. Por un lado, supuso un renovado impulso de las intervenciones del municipio de Avellaneda, que desde 2021 se enfocan en viabilizar un proyecto de “reordenamiento territorial” que incluye la remediación del suelo y la ejecución de obras de infraestructura, vivienda y equipamiento. Estas intervenciones no pueden ser consideradas más que un éxito de la

11 Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ytGgurKUq38>

12 <https://www.mpd.gov.ar/index.php/politica-institucional/fortalecimiento-institucional/66-politica-institucional/equipo-de-trabajo-rio-matanza-riachuelo-s-g-p-i/5791-villa-inflamable>

13 En el documento de trabajo se parte de que las dilaciones en el avance de los procesos de relocalización y las dificultades asociadas a los mismos llevaron a replantear la forma de intervención hacia la reurbanización. Ver: https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/Documento-Audiencia-Publica-ju-lio-2022-9-06-17hs_V4_Final.pdf

movilización comunitaria, que exigió por décadas el diseño de un abordaje alternativo a la relocalización, que priorizara la radicación y mantenimiento de las redes barriales.

Sin embargo, esta batalla ganada enfrenta necesariamente a la comunidad al desafío de tener que adecuar sus estrategias jurídico-territoriales a un escenario radicalmente distinto. El cambio de paradigma implica discutir las particularidades del proyecto de integración y repensar comunitariamente qué políticas deberán ser garantizadas para asegurarse que el diseño del proyecto se adecúe a sus necesidades e intereses. En consecuencia, la nueva etapa también requiere dar las discusiones barriales para entender qué estrategias pueden contribuir a promover que el proceso de integración de Villa Inflammable sea social y ambientalmente justo.

Asimismo, este proceso se da en el marco de un avance en las políticas hacia villas y asentamientos que tiene una expresión de particular relevancia en la Ley Nacional de Integración Socio-urbana de barrios populares (Ley 27.453) y en la creación de una secretaría para su implementación, además de los antecedentes dispersos en la Provincia de Buenos Aires y los cuatro procesos de reurbanización desarrollados desde 2015 en la Ciudad de Buenos Aires. En ese contexto se vienen desarrollando diferentes estrategias para impulsar la participación comunitaria y la implementación de las políticas con los mayores estándares de cumplimiento de derechos que sea posible. Una de estas acciones tanto a nivel local como nacional y regional fue desarrollar amplios acuerdos multisectoriales en torno a los principios que deben guiar los procesos.

Recuperando parte de esas experiencias previas y extrayendo de ellas aprendizajes de casos ya documentados, en esta última sección retomamos algunos principios que desde ACIJ hemos promovido en iniciativas a ni-

vel local¹⁴, nacional¹⁵ y regional¹⁶. Estas pautas para orientar las políticas se encuentran también cristalizadas en el Protocolo de relocalizaciones y reurbanización de ACUMAR, que se elaboró con participación de diferentes sectores -incluyendo sociedad civil y comunidades-¹⁷. Si bien han sido impulsadas por actores diversos, todos estos ejemplos coinciden en haber hecho uso de estrategias jurídicas y legales para generar propuestas de políticas públicas transformadoras que se vertebran en forma de orientación prescriptiva, como instrumentos para-legales. De cara a la nueva etapa que deberá enfrentar la comunidad de Villa Inflammable, volver a traer a la agenda de discusión ciertos principios básicos de los procesos de integración sociourbana se vuelve especialmente relevante.

IV.1. Transformar: lineamientos para normar las políticas públicas

IV.1.a. Radicación y no relocalización

Uno de los lineamientos centrales que promueven los procesos de integración de barrios populares es el de la radicación definitiva de la población en el territorio. Esto

14 Ver el Acuerdo por la Urbanización de Villas, en <https://acuerdoporlaurbanizacion.org/>

15 Ver los 'Lineamientos para la Urbanización de Barrios Populares' de la Comisión de Barrios Populares de Habitar Argentina. Disponible en: <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2021/08/Informe-ineamientos-para-la-urbanizacion-de-barrios-populares.pdf>

16 Ver la Campaña Latinoamericana "Nuestros barrios, nuestros derechos, nuestras ciudades", disponible en: <https://hic-al.org/informate/campanas/mejoramiento-de-barrios-y-viviendas-populares/>

17 Protocolo para el abordaje de procesos de relocalización y reurbanización de villas y asentamientos precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo (Res. ACUMAR N° 420/E 2017), disponible en: <https://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/protocolo.pdf>

implica, primero, un reconocimiento de que la integración está sustentada en el principio del arraigo, en oposición a los desalojos o el desplazamiento de las comunidades. Por otro lado, sostiene que los procesos de relocalización y reasentamiento deben realizarse únicamente como última opción, en casos excepcionales debidamente justificados y siguiendo protocolos responsables de los derechos de la población afectada.

El cambio de paradigma respecto de la contaminación ambiental de Villa Inflammable habilita el cumplimiento de este principio de manera integral. El nuevo escenario requiere generar lineamientos y consensos para acordar de qué manera deben garantizarse los derechos a la radicación de la población y qué circunstancias justifican decisiones de relocalización de familias específicas, en el marco del proyecto de reordenamiento territorial. Afectación de viviendas por apertura de calles, tendidos de infraestructura y cuestiones habitacionales o ambientales críticas son criterios tradicionalmente contemplados en el marco de estos procesos. Sin embargo, la definición y ponderación de éstas y otras situaciones excepcionales deben realizarse en conjunto con la población.

IV.1.b. Infraestructura y equipamiento urbano

Los procesos de integración sociourbana involucran el desarrollo de obras de infraestructura que garanticen la provisión de servicios públicos básicos, asequibles y de calidad en barrios populares. Sin embargo, también requieren de intervenciones que equiparen el acceso a espacios públicos, equipamiento comunitario, establecimientos educativos y de salud, en condiciones iguales al resto de la ciudad.

La decisión del municipio de Avellaneda de avanzar con un plan de reordenamiento territorial involucra la promoción de este

segundo principio. A julio de 2023, las redes primarias de agua potable ya se encontraban finalizadas y los tendidos secundarios, en curso. Existe también un proyecto de obras pluviales y cloacales que requieren aún confirmaciones técnicas para su inicio. Queda pendiente, sin embargo, la igualación de equipamientos colectivos, especialmente respecto al acceso a establecimientos de salud integral; como, por ejemplo, el fortalecimiento de las estructuras de atención primaria de la salud.

IV.1.c. Habitabilidad, sostenibilidad y abordaje socioproductivo

Un tercer lineamiento de los procesos de integración sociourbana refiere a las intervenciones para la consolidación de las viviendas existentes, que garantice criterios de habitabilidad y sostenibilidad. En este sentido, las obras deben estar regidas por dos criterios rectores. En primer lugar, orientarse a la rehabilitación y adecuación de lo construido, para remediar situaciones de hacinamiento y déficit habitacional. En segundo lugar, deben contemplar el abordaje y mantenimiento de las actividades productivas de los habitantes que permitan la sostenibilidad de los procesos en el tiempo y eviten los riesgos de empobrecimiento.

En el caso de Villa Inflammable, más allá de la construcción de viviendas para la relocalización de familias aún no definidas, no existen hasta el momento propuestas oficiales respecto de la política de mejoramiento habitacional. Tampoco se conocen abordajes de la dimensión socioproductiva, especialmente ante potenciales relocalizaciones. Discutir una política integral para las viviendas consolidadas y promover abordajes que contemplen la economía popular son dos ejes pendientes del proceso. En este sentido, considerar diversos mecanismos de ejecución -desde financiamiento directo del estado a incentivos a la autoconstrucción con asesoría técnica esta-

tal-, y garantizar estancias de co-creación de proyectos con las familias involucradas según sus necesidades son criterios esenciales para garantizar un proceso virtuoso.

IV.1.d. Seguridad en la tenencia

Cualquier proceso de integración sociourbana integral debe garantizar la seguridad en la tenencia del suelo y la vivienda de los habitantes de barrios populares, como mecanismo esencial para asegurar el arraigo y permanencia de su población. Este principio habilita a pensar diversas modalidades de regularización dominial de tierras que no se limitan únicamente a la propiedad privada individual, sino que pueden abarcar propiedades colectivas, usufructo y derechos de uso, y que contemplen mecanismos para restringir la especulación y mercantilización del suelo.

Hasta el momento, el proceso de reordenamiento territorial propuesto para Villa Inflamable no contempla la dimensión de regularización dominial. Incorporar este principio como parte troncal del proceso es fundamental para promover una política pública que garantice acceso a la vivienda y hábitat y sustentabilidad en el tiempo.

IV.1.e. Dimensión ambiental

Los procesos de integración sociourbana deben abordar de manera integral la dimensión ambiental, a partir de los análisis de niveles de riesgo correspondientes y las posibilidades concretas de garantizar la calidad ambiental para la población. Esto requiere considerar políticas de control, mitigación y/o remediación de los riesgos ambientales, incluyendo políticas en relación a la calidad del suelo y del aire, la restauración de ecosistemas y la provisión de equipamiento, infraestructura y servicios necesarios para responder a las vulnerabilidades ambientales y de cambio climático.

Debido al lugar en el que se encuentra emplazada Villa Inflamable, el proyecto de reordenamiento territorial debe contemplar la dimensión ambiental de manera integral. La reconversión de las empresas e industrias aleatorias, el monitoreo de las emanaciones gaseosas y de calidad del aire, y la resolución de las “lagunas” -aún hoy funcionando como cloacas a cielo abierto-, siguen siendo ejes fundamentales que requieren un abordaje urgente.

IV.1.f. Participación e información

Los procesos de integración sociourbana deben garantizar la participación activa de las y los habitantes y organizaciones, en todas sus etapas, incluyendo la producción de diagnósticos, diseño, planificación, ejecución y monitoreo de los proyectos a implementarse en sus barrios. Este principio reconoce los saberes comunitarios y pone en valor las experiencias previas de producción del hábitat, sin que ello implique un desentendimiento de los roles y responsabilidades del Estado. Sin embargo, para garantizar una participación plena debe garantizarse el acceso a la información de calidad, de manera oportuna y adecuada. No es posible garantizar un derecho real a la participación sin un acceso previo a la información.

A quince años de la sentencia de la CSJN, esta sigue siendo una de las principales deudas del proceso. Aunque el intercambio comunitario formal con el gobierno local se encuentra previsto a través de asambleas descentralizadas en el territorio, estos espacios distan mucho de garantizar el acceso a la información abierta. La tendencia a comunicar novedades de manera general, incluso vaga, atenta directamente con la posibilidad de intervenir en las decisiones de política pública o realizar seguimientos comunitarios. A la fecha, por ejemplo, no existen documentos públicos oficiales sobre el proceso de reordenamiento territorial en curso, aun cuando la

red primaria de agua ya se encuentra en funcionamiento y las viviendas a medio erguir. Dónde se realizarán aperturas de calles, cuántas familias resultarán afectadas, cuáles serán los criterios y requisitos para el acceso a la vivienda nueva son interrogantes que continúan sin respuesta.

No existe tampoco una mesa de trabajo común a todo el barrio, que permita la discusión coordinada entre autoridades y referentes, y habilite a la co-creación de criterios y procesos. En este sentido, la ágil gestión gubernamental en materia de infraestructura contrasta con los débiles mecanismos previstos para difundir y discutir dichos avances en el territorio. Pensar estructuras de participación que le permita a los habitantes de Villa Inflamable tomar decisiones sobre su futuro y el de su barrio, y que pueda nutrir con conocimiento y experiencia los proyectos propuestos por las autoridades de gobierno se vuelve un objetivo primordial en esta nueva etapa.

V. Conclusiones

En estas líneas, a partir del caso de Villa Inflamable, se presentaron diferentes herramientas jurídicas comunitarias que se constituyen en estrategias de promoción de derechos en comunidades, específicamente, en contextos de segregación sociourbana. Estas estrategias son diversas y varían según el caso, pero pueden ser clasificadas en función de su alcance en: *conocer, usar o transformar* con/el derecho.

En un primer momento, cuando se pensaba que la relocalización era la única alternativa posible, las estrategias preponderantes se orientaron a los niveles de *conocimiento* y *uso* del derecho. En efecto, junto al acompañamiento de ACIJ, los vecinos de Villa Inflamable se organizaron comunitariamente para buscar asesoramiento legal y, luego, para apropiarse de las herramientas del derecho, así como también para obtener y producir in-

formación respecto de la causa y del proyecto de relocalización. En este marco se incorporaron un conjunto de estrategias administrativas formales, como los pedidos de acceso a la información pública o la presentación de notas a autoridades, así como el desarrollo de relevamientos y diagnósticos barriales. El propio desarrollo de este tipo de acciones implicó que la comunidad fuera asumiendo una perspectiva de derechos, que implica una legitimación de sus demandas y de su posición frente al Estado, que es al que se identifica incumpliendo la ley y los fallos judiciales. A esto se sumaron espacios de formación estructurados que afianzan y amplían esa forma de abordar las necesidades barriales, tanto para los reclamos colectivos como la orientación jurídica a las familias. A partir de esa identificación del derecho como un respaldo (en lugar de la amenaza que suele constituir para los sectores populares) es que se encararon demandas judiciales como la que acompañó ACIJ para incorporar la participación comunitaria a las definiciones derivadas de la causa Mendoza.

En un segundo momento, y luego de largos procesos de movilización de parte de las y los habitantes de Villa Inflamable, las autoridades determinaron que la población no debía ser relocalizada. Ante este nuevo escenario, las estrategias jurídicas tienen que reorientarse para hacer un aporte a la *transformación del derecho* y de las condiciones de vida efectiva en el barrio, respecto del proyecto de radicación definitiva. En ese marco es que las estrategias buscan promover principios y lineamientos de los procesos de integración sociourbana, partiendo por la demanda de participación y acceso a la información, y ampliándose hacia el cumplimiento de los requerimientos de la infraestructura y estructura urbana, la habitabilidad, sostenibilidad y el abordaje productivo de las viviendas, la seguridad en su tenencia y la dimensión am-

biental. En esa perspectiva, el conjunto de medidas a implementar requiere precisar los alcances de lo que antes se podía demandar en forma genérica: de qué manera debe desarrollarse el postergado proceso de integración social y urbana del barrio.

En suma, el uso de las herramientas jurídicas comunitarias, con sus potencias y limitaciones, ha contribuido a que la comunidad de Villa Inflamable pueda discutir con representantes gubernamentales y judiciales encargados de tomar las decisiones respecto al destino del barrio. Tras quince años de incertidumbre y dilaciones la comunidad está frente al desafío de alcanzar la efectivización de sus demandas. Pero ese proceso está intensamente atravesado por recurrentes dificultades de acceso a la información y garantías de participación barrial, a las que se suman las que son propias de una intervención de la complejidad que supone la integración socio-urbana de Villa Inflamable. En esta nueva etapa, aprender de las experiencias y los marcos jurídicos de otros barrios puede ser un aporte sustantivo a que, finalmente, este barrio alcance las condiciones ambientales y habitacionales que la ley y la justicia vienen prometiéndole desde hace tantos años.

Referencias

- ACIJ. 2012. *Villa Inflamable: Donde comenzó el caso "Mendoza" los derechos siguen esperando*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. <chrome-extension://efaidnbnmn-nnibpcajpcglclefindmkaj/https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2012/12/Villa-Inflamable-Informe-Final-optimizado.pdf>
- ACIJ. 2013. *Sectores populares, derechos y acceso a la justicia. Un estudio de necesidades legales insatisfechas*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. <https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Informe-Sectores-populares-derechos-y-acceso-a-la-justicia.pdf>
- Auyero, J., & Swistun, D. 2008. *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Paidós.
- Bercovich, L., Pilo, S., Armela, M., & Echegoyemberry, N. 2019. Introducción. En: *Empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria en Latinoamérica: Experiencias de acceso a la justicia desde la comunidad*, editado por L. Bercovich, N. Echegoyemberry, S. Pilo, & M. Armela, 1ra ed., 4-11. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.
- Bercovich, L., Tarbuch, L., Garone, N., & Ureta, F. 2013. "La participación de los afectados en el "Caso Mendoza": Un derecho en construcción". *Revista Institucional de la Defensa Pública*, 6.
- Fraser, N. 1996. *Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*. The Tanner Lectures on Human Values, Stanford University. <https://tannerlectures.utah.edu/resources/documents/a-to-z/f/Fraser98.pdf>
- Mesel, F. 2021. "Villa Inflamable, doce años de desidia después...". *Revista Institucional de la Defensa Pública*, 24, 173-187.
- OCCA-CEJA. 2018. *Conflictividad Civil y Barreras de Acceso a la Justicia en América Latina. Reporte vivienda y tierra*. <http://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5615>
- Vitale, P., Mesel, F., & Echegoyemberry, N. 2020. *Desafiando a la segregación socioespacial en grandes ciudades Latinoamericanas: Empoderamiento legal comunitario y acceso a la justicia* (p. 142) [Informe técnico final]. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/>

bitstream/handle/10625/60673/IDL%20-%2060673.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Vitale, P., Mesel, F., Echegoyemberry, N., & Valentini, M. 2019. “Prácticas de empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria: Asentamientos y pobreza urbana”. En: *Empoderamiento jurídico y abogacía comunitaria en Latinoamérica: Experiencias de acceso a la justicia desde la comunidad*, editado por L. Bercovich, N. Echegoyemberry, S. Pilo, & M. Armela, 1ra ed., 14-49. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.

Infancias frente al impacto del daño ambiental. Aportes desde una perspectiva interseccional a propósito de la causa “Mendoza”

Romina Alicia Magnano

Abogada, Universidad de Buenos Aires, diploma de honor. Especialista en Derecho Penal, Universidad de Buenos Aires. Defensora Pública Oficial a cargo de la Defensoría Oficial N° 2 ante los Juzgados en lo Criminal y Correccional Federal de Morón

I. Palabras preliminares. Un breve mapa conceptual acerca de la causa “Mendoza”

Reflexionar acerca de la intervención del sistema de administración de justicia en la cuenca Matanza-Riachuelo a partir del caso “Mendoza, Beatriz” implica mucho más que conocer acerca de una demanda de daños y perjuicios con génesis en la contaminación ambiental de un curso de agua. Los rasgos de singularidad de este proceso motivan estas palabras preliminares que buscarán, de modo sintético, condensar el laberíntico recorrido de estos 15 años que lleva la causa.

Pero el tiempo no es la única variable de importancia. No resulta un dato menor, por ejemplo, que geográficamente la cuenca hídrica del Río Matanza-Riachuelo tenga una extensión de 64km, ocupe 2.047,86km² y atraviese 14 municipios y diversas comunas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹.

El extenso espacio territorial comprendido por la cuenca hídrica se encuentra acompañado de un denso grupo poblacional que

¹ La Cuenca está dividida en tres zonas: *cuenca baja*: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; *cuenca media*: Almirante Brown; Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Merlo y Morón; y *cuenca alta*: Cañuelas, Presidente Perón, San Vicente, Las Heras y Marcos Paz.

habita la zona, alrededor de 4.500.000 personas. Muchos de los moradores de los asentamientos y barrios que crecieron a la vera del río supieron abrirse camino desde un lugar de gran vulnerabilidad² y de carencias estructurales, así como ausencia de servicios básicos en la zona (agua, luz, gas, saneamiento, etc.). En ocasiones, han tenido que desempeñar actividades informales, en un entorno fuertemente contaminado, con la amenaza en ciernes respecto de su salud y la de sus familias.

Con esos datos en mente diremos que el 8 de julio de 2008³ la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante "CSJN") dictó sentencia definitiva respecto de la recomposición y prevención del daño ambiental de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo. En el fallo se condenó al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al cumplimiento de un Plan Integral de Saneamiento de la cuenca (PISA) y de un programa fijado en la sentencia. Además, se estableció que la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR, organismo creado por la ley 26.168) ocupara el rol de ente interjurisdiccional de coordinación para la ejecución de los mandatos. También fueron establecidos criterios de transparencia en la información y control presupuestario a través de la Auditoría General de la Nación.

La sentencia fijó tres metas: 1) mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) recomponer el ambiente de la cuenca

en todos sus componentes (agua, aire y suelo); y 3) prevenir los daños al ambiente con suficiente y razonable grado de predicción. Además, fueron establecidas ocho mandas: 1) elaboración de un Programa de Información Pública; 2) cesación de la contaminación de origen industrial; 3) saneamiento de basurales; 4) limpieza de los márgenes del río; 5) expansión de la red de agua potable; 6) extensión del sistema de desagües pluviales; 7) saneamiento cloacal y 8) realización de un Plan Sanitario de Emergencia.

En el año 2010 el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires (ocho municipios) y la Autoridad de Cuenca Ley 26168⁴ suscribieron el⁵ "Convenio Marco 2010 Acuerdo General para el cumplimiento del Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo". Allí fue acordada la realización de 17.711 soluciones habitacionales mediante la construcción de viviendas nuevas o, en caso de ser posible, la realización de mejoramientos habitacionales.

En diferentes pronunciamientos, la CSJN requirió a los magistrados a cargo de la ejecución de la sentencia que se hiciera especial énfasis, entre otras cuestiones, en la erradicación y relocalización de barrios de emergencia y asentamientos poblacionales precarios ubicados sobre el denominado "camino de sirga", instando al efectivo cumplimiento del plan aprobado por el juez de ejecución el 22 de febrero de 2011⁶.

2 En las "Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad" (Adhesión a las Reglas por Acordada 5/2009 CSJN, 24/02/2009) se consideran en situación de vulnerabilidad a "aquellas personas que, por razón de su *edad*, género, estado físico o mental, o por *circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales*, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico" (el énfasis me pertenece).

3 Fallos: 331:1622.

4 La Ley 26.168 Sancionada el 15 de noviembre de 2006 y promulgada el 4 de diciembre de 2006, dispuso la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional.

5 Los Municipios fueron: Almirante Brown; Avellaneda; Esteban Echeverría; La Matanza; Lanús; Lomas de Zamora, Marcos Paz y Merlo.

6 Fallos: 339:1793 cons. 6°.

II. Apuntes acerca de la competencia de la Corte Suprema de Justicia, la participación ciudadana y el sistema recursivo establecido para este caso

Se trata de un proceso de jurisdicción federal de naturaleza originaria, delegada para ejecutar el fallo dictado el 8 de julio de 2008. La competencia del fuero de excepción fue reconocida por el Máximo Tribunal en Fallos: 329:2316 y encuentra previsión normativa en los arts. 116 de la Carta Magna y art. 7 de la Ley 25.675. Asimismo, en dicho precedente, fue admitida la intervención originaria del Máximo Tribunal conforme las previsiones del art. 117 de la Ley Fundamental, siendo objeto de proceso la contaminación de recursos ambientales interjurisdiccionales y ser partes del Estado Nacional y la provincia de Buenos Aires.

La competencia originaria del Máximo Tribunal y la interpretación que impone el art. 27 de la ley 25.675 al diferenciar el daño ambiental *per se* y el daño a los individuos a través del ambiente, implicó que el alcance de su intervención en este proceso refiera a bienes colectivos cuya situación puede revertirse mediante acciones enderezadas a minimizar el daño, recomponer y prevenir daños futuros, así como también el resarcimiento del daño colectivo⁷. Descartándose el conocimiento mediante la competencia originaria, al menos en este proceso, de pretensiones que tengan por objeto la indemnización de los daños individuales tanto patrimoniales como extrapatrimoniales⁸.

Con la sentencia definitiva fue iniciada la etapa de ejecución. Su cumplimiento fue delegado por la Corte en tribunales de primera instancia con el objetivo de garantizar inmediatez de las decisiones y el efectivo control

jurisdiccional. Así pues, en el periodo comprendido entre los años 2008 a 2012, fue atribuida competencia al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes para conocer en todas las cuestiones concernientes a la ejecución de la sentencia y en la revisión de las decisiones finales tomadas por ACUMAR⁹.

Luego, a partir del año 2012, esa competencia fue delegada en dos Juzgados Federales de primera instancia: el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N°12, con competencia en el control de los contratos celebrados o a celebrarse en el marco del plan de obras de provisión de agua potable y cloacas y del tratamiento de la basura; y el Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N°2 de Morón en las restantes competencias atribuidas en la sentencia del 8 de julio de 2008¹⁰.

La Corte Suprema ha ejercido en diferentes oportunidades su rol en la dirección del proceso, merced de las facultades ordenatorias previstas en el art. 32 de la Ley 25.765, estableciendo una especial micro-institucionalidad diseñada con el objetivo de dar cumplimiento a los objetivos que fueron trazados para la ejecución de esta compleja sentencia.

En este sentido, fue de especial importancia la decisión adoptada en el año 2007 por la cual la CSJN entendió integrado definitivamente el frente activo, con las intervenciones de diferentes asociaciones cuyo objeto estatutario concierne a la tutela del medio ambiente y del Defensor del Pueblo de la Nación, admitido previamente¹¹. La Corte estableció, además, que sería rechazada cualquier pretensión de incorporación al proceso con fundamento en el art. 30 de la Ley 25.675¹².

9 Cf. Fallos: 331:1622, cons. 20 y 21.

10 CSJN, M.1569 XL rto.19/12/2012.

11 Fallos 330:1158, M1569 XL rto. 24/8/2006 y rto.20/3/2007.

12 Fallos, 330:1158 rto. 20/3/2007.

7 Fallos 329:2316.

8 Fallos: 329:2316 considerandos 6° y ss.; parte resolutive, puntos I, II y III).

Así pues, en la decisión de la CSJN del 20 de marzo de 2007 fue entendido que la condición de afectados y/o interesados en cuanto al daño colectivo se encontraba suficientemente representada a través del frente activo.

Luego, en Fallos: 331:1622 se aprecia la creación de un Cuerpo Colegiado, cuyo objeto fue vinculado por el Máximo Tribunal con la necesidad de fortalecer la participación ciudadana en el cumplimiento del programa ordenado en dicha sentencia¹³. La coordinación de este cuerpo colegiado fue encomendada en el considerando 19 y dispositivo 6° de la sentencia de mención, al Defensor del Pueblo de la Nación. Se previó en esta instancia la participación de representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en el proceso en condición de terceros interesados.

Fue declarado en la decisión del Máximo Tribunal del 8 de julio de 2008 el estado de litispendencia respecto de las demás acciones colectivas que tuvieran por objeto una controversia sobre el mismo bien jurídico, aun cuando fueran diferentes el legitimado activo y la causa petendi, manteniendo la Corte Suprema la tramitación de la causa ante sus estrados en lo atinente a la reparación del daño colectivo¹⁴.

Asimismo, fue implementado un régimen especial recursivo que implicó prescindir de toda actuación de cualquier tribunal intermedio, toda vez que el juez delegado actuará como superior tribunal de la causa a fin de permitir su impugnación ante el Máximo Tribunal conforme los recaudos de admisibilidad previstos en el art. 14 de la ley 48¹⁵.

En suma, este proceso encuentra su génesis en un reclamo que, entre sus pretensiones, tiene por objeto la defensa de un bien de in-

cidencia colectiva: el ambiente, que, por su naturaleza jurídica, resulta de uso común, indivisible y tutelado de manera no disponible por las partes. Esta comprensión del objeto litigioso implicó la intervención de la Corte Suprema de Justicia en competencia originaria, con pleno ejercicio de facultades ordenatorias e instructorias¹⁶ lo cual es evidenciado en los fallos antes mencionados.

III. Interseccionalidad y otras herramientas conceptuales

Abordar la cuestión ambiental como tal y, en particular, la causa “Mendoza”, supone una tarea de gran complejidad, ya que ambas implican una multiplicidad de tópicos que se imbrican e interrelacionan, y que refieren a problemáticas que no pueden reducirse a una causa única ni a soluciones unívocas o sencillas. Los abordajes aquí propiciados son interdisciplinarios; interseccionales y respetuosos de los derechos humanos.

La complejidad no impide la necesidad del estudio de la situación. En efecto, deviene ineludible dado el impacto y la trascendencia que tiene la enorme cantidad de adultos, niños, niñas y adolescentes afectados y los extensos territorios abarcados por la problemática.

Elegir el colectivo de las infancias como objeto de estudio, implica, necesariamente una prescindencia de otras especificidades.

En este sentido es dable recordar que los niños, niñas y adolescentes resultan sujetos de tutela preferente a la luz del principio del interés superior del niño (Confr. Doctrina de Fallos: 328:2870; 341:1733), principio que encuentra consagración constitucional en el art. 75 inciso 22 de la Carta Magna que recepta con esa jerarquía a la Convención sobre los Derechos del Niño, e infra constitucionalmente en el art. 3 de la ley 26.061¹⁷.

13 Esta preocupación del Máximo Tribunal encontró un eco reciente en Fallos: 343:1611.

14 Fallos: 331:1622, considerando 22; parte resolutive, puntos 8 y 9.

15 Fallos: 331:1622 considerando 21.

16 Conf. Ley 25.675.

17 Fallos: G.A.C. CSJN 2517/2019/RH, sentencia del

En marco de tutela diferenciada se impone destacar el especial impacto que poseen frente al riesgo ambiental en las infancias y como su faz positiva necesaria la urgencia de garantizar su derecho al disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible -art. 24.2.c) de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante “CDN”).

Nótese que diversos derechos se encuentran interrelacionados con el derecho a un medio ambiente sano, no sólo su derecho a la vida, al desarrollo -art. 6 CDN- el derecho a la salud de calidad y a un medio ambiente limpio -art. 24 CDN- sino también a un nivel de vida adecuado, a lo cual incluye alimentación, vivienda y agua -art. 27 CDN. Y también el juego y la recreación -art. 31 CDN-, a recibir educación -art 29 CDN-, información -art. 13- y a ser escuchados -art. 12 CDN-.

En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Res. 3/21¹⁸ ap. 21 supo contemplar que con base en el principio de equidad intergeneracional todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a un medio ambiente sano y a vivir en un planeta igual o en mejores condiciones que sus antepasados.

El relator especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos Humanos Relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible en el documento “Los Derechos del Niño y el Medio Ambiente” del 24 de enero de 2018¹⁹ ha subrayado que los niños, niñas y adolescentes son el grupo más vulnerable frente a los daños ambientales, en particular es dable mencionar que los daños ambientales al darse en etapas críticas del desarrollo producen daños irreparables, todo lo cual refuerza la

necesidad de avanzar en la operatividad de la garantía de tutela especial reforzada.

Asimismo, recientemente el Comité de los Derechos del Niño de la ONU en la Observación General N°26 (“Los derechos del niño y el medio ambiente con especial atención al cambio climático”²⁰) propicia la adopción de un enfoque de la protección del medio ambiente basado en los derechos del niño, que requiere de la plena consideración de los de los derechos contemplados en la Convención sobre los Derechos del Niño y en sus Protocolos Facultativos.

Al propio tiempo, el análisis propiciado debe tener en consideración la necesidad de adoptar un adecuado enfoque de género y propiciar la utilización de la interseccionalidad como una herramienta que amplía la capacidad de rendimiento de cualquier enfoque.

La interseccionalidad como herramienta es imprescindible para abrir caminos. Se trata de un concepto clave para entender las múltiples fuerzas que dan forma a las desigualdades sociales y que es disparador de preguntas en diversos planos de análisis de forma situada, contextual e interconectada (Ezpeleta 2020, 57), que resulta clave y necesario a fin de enriquecer el abordaje y visibilizar los escenarios y trayectorias vitales de vulnerabilidades exponenciales.

Cabe recordar que la noción de *interseccionalidad* fue elaborada desde los feminismos, en particular a través de la obra de Angela Davis²¹. Luego fue adaptada al ámbito jurídico por Kimberlé Crenshaw (2020, 35 y ss.) e incorporada explícitamente a nivel de

20/04/2023, entre muchos otros.

18 Conf. Emergencia Climática. Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos.

19 Conf. [ODS HOME PAGE \(un.org\)](#)

20 Observación General 26 del Comité de los Derechos del Niño, 22/8/23.

21 Hay quienes, como Vigoya (2016), rastrean el concepto hasta épocas anteriores y lo encuentra en algunas ideas de Olympia de Gouges en su obra de 1791 *La declaración de los derechos de la mujer*.

los estándares jurídicos²² de derechos humanos en la noción de *discriminación múltiple* (Ezpeleta 2021, 60). Desde esta lógica la interseccionalidad nos presenta la confluencia de múltiples causales de discriminación en un análisis complejo de variables que lejos de correr por vías paralelas confluyen produciendo cruces conceptuales.

En efecto, se produce el abandono del análisis de variables de estudio como mutuamente excluyentes (por ej. raza y género), toda vez que este enfoque obsta la visibilización de los ejes de opresión y de las situaciones de personas alcanzadas por distintas fuentes de discriminación.

Es importante subrayar que las mujeres han tenido un activismo destacado en la protección del ambiente (Garros Martínez 2015). En esta senda debo mencionar que el papel de la mujer en la conservación y gestión del medio ambiente ha sido reconocido en diferentes instrumentos internacionales y se ha destacado su reconocimiento como “grupo principal” en el desarrollo sostenible²³. No debiera pasar desapercibido que el proceso en estudio es, jus-

tamente, producto de la demanda que en 2004 inició una mujer, Beatriz Mendoza.

Por otra parte, el enfoque de género se impone en todos los órdenes de la Justicia. Resulta clara, en el estado actual de situación, la convergencia de un marco normativo de protección a la mujer, debiendo citarse al efecto la Convención de Belem do Pará -con rango supra legal (75 inc. 22, 1º párrafo CN)- y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer -con rango constitucional (art. 75 inc. 22, 2º párrafo CN)-, sin olvidar la Ley 26.485 (de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales).

La perspectiva de género será tal, y no una mera reproducción de normas, en tanto logre incorporar la experiencia de la mujer y/o disidencias sin desnaturalizar la impugnación de las violencias, crímenes y prácticas con impacto diferencial en colectivos subordinados históricamente, muchas veces arropadas en falsas neutralidades.

IV. Especial Impacto del daño ambiental en las infancias. Plazo razonable del proceso e impacto en las infancias. Tutela Judicial Efectiva

No puede pasar inadvertido que a partir de la reforma constitucional ocurrida en el año 1994 el derecho al goce de un ambiente sano posee expreso reconocimiento constitucional en la letra de su art. 41. Del mismo modo, encuentra previsión normativa la obligación de recomponer el daño ambiental²⁴.

22 En efecto, se encuentra plenamente incorporado tanto en el Sistema Interamericano como al Sistema Universal de protección en el desarrollo de nociones más complejas de discriminación tanto sistémica como múltiple. Así pues, la Observación General N° 20 del Comité de Derechos Sociales Económicos y Culturales del 2 de julio del año 2009 define a la discriminación sistémica y múltiple en términos de “individuos o grupos que sufren discriminación por más de un motivo [...]. Esa discriminación acumulativa afecta a las personas de forma especial, concreta y merece particular consideración y medidas específicas para combatirla”. Ha sido reconocida por la Corte IDH en diferentes casos, como “Rosendo Cantú y otra vs. México” rto. 15/5/2011 o “Karen Atala Rfiffo vs. Chile” 24/2/2012, entre muchos otros.

23 Estrategias de Nairobi adoptadas en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Garros Martínez 2015); Declaración de Río y el Programa 21, Convenio sobre Diversidad Biológica; Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, entre otros.

24 Existe, además, un extenso marco normativo: Acta de Gualaguaychú; Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio; Ley 25.670 de Gestión y Eliminación de PCB; Ley 25.675 General del Ambiente; Ley 25.688 de Gestión de Aguas; Ley 25.831 de Información Ambiental; Ley 25.916 de Gestión de Residuos Domiciliarios; Ley 26.331 de Pro-

Asimismo, Argentina ratificó²⁵ el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), que en su artículo 11 (“Derecho a un Medio Ambiente Sano”) dispone que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos” y que “los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

La Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-23/17, afirmó que el derecho a un medio ambiente sano “constituye un interés universal” y “es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”²⁶ y ha reconocido el alcance de tal derecho expresamente en el caso “Comunidades Indígenas Miembros De La Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina”, del 6 de febrero de 2020. En ese fallo, el Tribunal consideró expresamente el derecho a un medio ambiente sano como uno de los derechos protegidos en el art. 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, “CADH”).

Debe recordarse, por otro lado, que los niños, niñas y adolescentes han recibido una especial protección en el derecho internacional de los derechos humanos. La infancia

conforma un colectivo especialmente vulnerable y, como tal, debe recibir una especial protección.

En este sentido se ha conformado un *corpus iuris* que se integra con normas convencionales, constitucionales y legales, entre otras, como los instrumentos de *soft law* que dan forma a la protección jurídica de la niñez²⁷.

Una interpretación evolutiva y dinámica de los derechos humanos permite que categorías específicas como “género” o “niñez” no sean apreciadas como estancas. En efecto, la posible inclusión en diversas circunstancias devela contextos de vulnerabilidad más profundos y complejos. Por ello, hay quienes postulan que el abordaje de este cruce requiere una visión que involucre diversas perspectivas, pero también que las atraviese en busca de un plano “suprarreforzado de protección” (Fernández 2021, 23 y ss.)²⁸.

En este sentido debo mencionar que la CADH, en su art. 19, establece un principio de protección especial de la infancia en tanto dispone que todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Este principio debe comprenderse junto con el criterio rector en materia de infancia previsto en el art. 3 de la Convención de los Derechos del Niño y también en el art. 3 de la ley 26.061, en tanto estipula que

tección Ambiental de los Bosques Nativos; Ley 26.562 de Control de Actividades de Quema; Ley 26.639 de Protección de Glaciares y del Ambiente Periglaciario; Ley 26.815 de creación del Sistema Federal de Manejo del Fuego; Ley 27.279 de Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios; Ley 27.520 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.

25 Ley 24.658, promulgada el 15 de julio de 1996.

26 Opinión Consultiva OC-23/17, Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), párr. 57.

27 Art. 75 inc. 22 y 23 CN; Convención sobre los Derechos del Niño; art. 29 Convención Americana de Derechos Humanos; Ley N° 26.061; Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes; Ley 22.278; Ley 26.579 de modificación de mayoría de edad civil. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing); Reglas de Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad; Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención e la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD); entre muchos otros.

28 Fernández formula un agudo análisis de las situaciones de violencia de quienes poseen la condición propia y diferencia de la mujer niña.

en todo asunto debe primar una hermenéutica vinculada al interés superior del niño²⁹, constituyendo un estándar de aplicación de las normas y guía para la adopción de decisiones para autoridades estatales en todos los órdenes de la gestión del poder público³⁰.

En el marco de la causa “Mendoza”, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación (en adelante “MPD”) tomó intervención ante la CSJN, a través de la Defensoría Pública Oficial N° 2 ante los Juzgados Criminales y Correccionales Federales de Morón, asumiendo funciones en los términos del art.103 CCyC y del art. 43 de la Ley 27.149³¹. Lo hizo en representación complementaria de los niños, niñas y adolescentes que actúan en este proceso como damnificados e integrantes del

frente activo. Sin perjuicio de ello, a partir del dictado de la Res. DGN 720/2014, fue conformado un Equipo de Trabajo interdisciplinario de abordaje territorial y fueron asumidos diferentes patrocinios jurídicos colectivos de diversos barrios de la Cuenca³².

Tras quince años de proceso de ejecución de sentencia y casi once de vigencia del sistema de delegación de la ejecución, la mención al plazo razonable del proceso resulta ineludible. Si bien durante el transcurso del tiempo han existido muchos avances -entre los que podemos listar relocalizaciones; hospitales en la cuenca; abordajes en salud [EISAAR]; unidades sanitarias móviles; red de laboratorios; planes sanitarios de emergencia; fiscalizaciones y adecuaciones ambientales; acciones de educación socio ambiental; avance en el sistema de agua y cloacas y la reubicación de industrias, entre muchos otros³³-, el camino por recorrer sigue siendo largo.

No debemos olvidar, en este sentido, que el estándar para la protección de los derechos de los niñas, niñas y adolescentes implica que en los procesos en que participan es necesario que las autoridades judiciales actúen con suma diligencia y celeridad (Giosa 2015, 2401).

Un caso paradigmático al respecto, también resuelto por la Corte IDH, es el caso “Forneron e hija vs. Argentina”, del 24 de abril de 2012. Allí fue específicamente expresado que los procedimientos administrativos y judiciales que conciernen la protección de los derechos humanos de personas menores de edad deben ser manejados con una diligencia y celeridad excepcionales por parte de las autoridades³⁴.

Lo cierto es que la dilación en ciertos procesos, como el presente, que se vinculan con

29 El criterio rector respecto de la niñez es el interés superior del niño -art. 3 CDN- que refiere a un concepto triple: “a) un derecho sustantivo, en el sentido que el niño y la niña tienen el derecho a que su interés superior sea una consideración primordial que se debe poner en práctica cuando se adopte una decisión que afecte a un niño o niña; b) un principio jurídico interpretativo fundamental, de forma que las normas se interpreten de forma que satisfaga el interés superior del niño o niña; y c) una norma de procedimiento, que requiere que siempre que se adopte una decisión que afecte a niños y niñas se tome en cuenta las repercusiones que puede tener en ellos” (Corte IDH “Vera Rojas y otros vs. Chile” rto. 1 de octubre de 2021, párr. 106).

30 El cual ha sido reconocido por la CSJN en reiteradas ocasiones (confr. doctrina de Fallos: 328:2870; 341:1733, entre muchos otros).

31 Conf. considerando 13° de la Sentencia del 8 de Julio de 2008 *in re* “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios – Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo”, Fallos: 335:2252, ocasión en la que la CSJN enmarca la intervención del MPD en la cita del fallo “Villegas, Marcela Alejandra c/ Prefectura Naval Argentina” rto. 13 de marzo de 2012, causa V.54.XLV; Fallos: 342:884 rto. 28 de mayo de 2019 “Defensor Público Oficial de Niños, niñas y adolescentes en la causa ACUMAR s/ Asentamiento Lamadrid” -entre varias otras oportunidades en las que el Máximo Tribunal reconoce la legitimidad de esta intervención.

32 Res. DGN N° 2116/2014; 2117/2014; 1277/2015; 1932/2017; 1280/2018 y 730/2018.

33 Se pueden consultar en www.acumar.gov.ar.

34 Corte IDH “Forneron e hija vs. Argentina” rto. 24 de abril de 2012, párr. 51.

derechos inherentes no sólo al ambiente sano y al nivel de vida adecuado de niños, niñas y adolescentes, sino también su salud, vida e integridad física, puede impactar de manera irreversible en ellos y en sus intereses. En efecto, muchos de quienes nacieron al momento del dictado de la sentencia y hoy son adolescentes; y muchos de eran adolescentes y hoy son adultos y, en algunos casos padres, siguen manteniendo la misma situación habitacional y de salud ambiental que entonces.

La Corte IDH, en su Opinión Consultiva OC-23/17, reconoce que entre los grupos especialmente vulnerables a los daños ambientales se encuentran las niñas, niños y adolescentes, además de las personas que viven en extrema situación de pobreza, las minorías, personas con discapacidad, y mujeres³⁵.

En lo relativo a los derechos de niñas, niñas y adolescentes que participan en procesos judiciales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado una línea de jurisprudencia específica que implica no solo trazar vasos comunicantes entre el acceso a la Justicia y la obligación del Estado de proveer recursos judiciales efectivos frente a posibles violaciones de derechos humanos (art. 8 CADH), sino también a la necesidad de proveer un recurso efectivo (art. 25 CADH) que permita el adecuado ejercicio de la tutela judicial.

La existencia de una intrínseca relación entre el derecho a un recurso judicial efectivo y el diseño de mecanismos eficaces de ejecución de decisiones ha sido reconocida en la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano de promoción y protección de los derechos humanos. Allí se detecta la responsabilidad del estado en el diseño y consagración normativa de recursos y aplicaciones eficaces por parte de las autoridades judiciales, que incluyen mecanismos que garantizan

la efectiva ejecución de las sentencias que dicta el Poder Judicial de cada Estado³⁶.

Trasladando estos conceptos al caso que nos compete, es indudable que el deber de proveer protección judicial a los habitantes de la Cuenca, en particular a niñas, niños y adolescentes, en los términos de los arts. 18 y 43, 75 inc. 22 y 23 de la CN, art. 3 CDN y art. 8; 19 y 25 de la CADH (entre muchas otras normas) requiere adoptar un enfoque interseccional que permita visibilizar las diferentes y múltiples situaciones de vulnerabilidad que experimentan los habitantes de la Cuenca Matanza Riachuelo y, con este entrecruzamiento de variables analíticas emergen datos -imbricados, complejos, en red antes que lineales-, adoptar medidas eficaces para el cumplimiento de la sentencia y, al propio tiempo, que hagan cesar la situación de vulneración de derechos.

El desafío de diseñar mecanismos efectivos de control y ejecución para garantizar soluciones no es binario; requiere del esfuerzo de todos los actores involucrados. No será un aporte aislado, sino que requiere de repensar quién produce conocimiento, quién gestiona y cómo lo hace; de la creatividad, del esfuerzo y de la mirada enriquecedora de la multiplicidad y la diversidad; de quienes viven en el territorio contaminado; de quienes no tienen techo y de quienes gestionan, administran y deciden la controversia.

V. Tópicos de especial atención, espacios conceptuales ineludibles

El recorrido trazado hasta ahora implicó reflejar con grandes recortes el proceso de la cau-

36 CIDH, "El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", OEA/Ser.L/V/II.129 Doc.4, 7 de septiembre de 2007, párr. 296 y 297. La Corte IDH, en "Acevedo Jaramillo y otros", sentencia de 7 de febrero de 2006, párr. 216, 217 y 219, se expidió en un sentido análogo.

35 Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-23/17 párr.67.

sa Riachuelo, en particular el lento avance de la ejecución de este proceso. A continuación, corresponde señalar algunos aspectos de especial incidencia en niños, niñas y adolescentes.

a. Enfermedades vinculadas a causas de contaminación ambiental

El aire que respiramos, el agua que bebemos, el espacio en que nos movemos: todo se encuentra vinculado con la calidad de vida y la salud (Nonna 2015, 435). Los niños, niñas y adolescentes son especialmente vulnerables a los efectos y determinantes ambientales (Cafferata 2006, 4) y este aspecto pone de relieve la gravedad de las demoras en la implementación de la ejecución de la sentencia. Vale recordar, por cierto, que el art. 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece el derecho de niñas, niños y adolescentes al más alto nivel posible de salud y servicios para el tratamiento y rehabilitación de las enfermedades.

La salud ambiental de la población implica un criterio vinculado a la interacción del espacio habitado y las personas. Es por ello que adquieren relevancia algunas causales específicas de afectación a la salud como aquellas vinculadas a la exposición prolongada a ciertos agentes contaminantes originados por acciones humanas (Galizzi 2015, 244).

Sabemos que durante los primeros años de vida de los seres humanos se desarrolla la etapa más dinámica del proceso de crecimiento, pero también la más vulnerable a las diferentes condiciones del medio.

En efecto, aludimos aquí, concretamente, a la existencia de enfermedades con carga ambiental, vinculadas a las condiciones o factores de riesgo del medio ambiente

En el contexto de la causa, un problema de relevancia son las enfermedades causadas por contaminantes químicos (agua en origen o por abastecimiento; contacto de materiales; sustancias formadas por subproductos de

reacción o por la utilización de tratamientos químicos para potabilizar el agua, etc.). El plomo que pudiera encontrarse en el agua presente en diferentes barrios de la cuenca afecta especialmente a neonatos y niños menores de 12 años, ya que puede ocasionarles daños aún en concentraciones bajas (Galizzi 2015, 249) y producir alteraciones neurológicas, trastornos degenerativos, psicológicos, hematológicas, entre otras afectaciones a mediano o largo plazo (Galizzi 2015, 248).

Pese al holgado tiempo de ejecución de la sentencia del Máximo Tribunal la Autoridad de Cuenca no ha logrado avanzar de manera eficiente y definitiva en la formulación del Plan Sanitario de Emergencia en los términos en los cuales fuera requerido³⁷ la demora en la recolección de datos ha sido un escollo que se mantiene a lo largo del tiempo de ejecución.

Asimismo, estas demoras empobrecen la cantidad y calidad de información existente que da cuenta del estado de la ejecución de la causa. Esta carencia implica que no haya registros fehacientes de las personas que sufren alguna enfermedad vinculada con la contaminación, cuántos de ellos están en seguimiento, cuántos son niñas o niños padecen enfermedades ambientales, qué patologías, consecuencias padecen ni cómo se los está tratando, entre otros datos.

El Máximo Tribunal, en efecto, señaló en 2018 que

(...) la información recabada no permite identificar con precisión la cantidad y distribución geográfica de las personas que presentan alguna enfermedad vinculada con la contaminación ambiental, un cuántos de esos grupos de afectados son niños menores de seis años. Ello impide tener certeza sobre la efectividad de la política de gestión de casos³⁸.

³⁷ Conf. Fallos 331:1662

³⁸ Causa M.1569 XL ORI considerando 10, resuelto

En este mismo precedente fue destacada la falta de finalización del Mapa de Riesgo Sanitario Ambiental. En el año 2016, la Corte ya había -en Fallos: 339:1793- destacado la necesidad de implementar una política efectiva de salud pública de prevención, emergencia sanitaria, seguimiento y control de casos, para superar los severos problemas de salud de la población en los sectores de mayor indignancia, pobreza o vulnerabilidad en la cuenca.

b. Vivir en la Cuenca, en la sirga

Vivir en la Cuenca implica, en ocasiones, habitar no sólo enfrentando situaciones de pobreza estructural sino, también, de exposición a diversas fuentes de contaminación, provenientes de industrias, de la contaminación histórica del curso de agua o de diferentes actividades informales, entre muchas otros determinantes de carga ambiental.

Uno de los grandes pilares de la sentencia redunda en la mejora de la calidad de vida de las personas que habitan la Cuenca. Lo mismo podemos decir del Convenio Marco del Programa de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios, merced del cual en septiembre del año 2010 fue comprometido el avance en 17.771 soluciones habitacionales.

Si bien se trata de uno de los grandes pilares del proceso, al mismo tiempo es uno de los grandes déficits en la ejecución de la sentencia. Esta falencia genera un especial impacto en la infancia. Aunque se cuenta con un “Protocolo para el Abordaje de Procesos de Relocalización y Reurbanización de Villas y Asentamientos Precarios en la Cuenca Matanza Riachuelo”³⁹ que al reglar los procesos de relocalizaciones de grupos poblacionales

enteros son de suma complejidad y pueden dar lugar a vulneraciones de derechos, pero su objetivo lejos está de cumplirse. La CSJN ha destacado que el avance de la relocalización de villas y asentamientos precarios y de cumplimiento del Convenio Marco del programa de Urbanización de Villas y Asentamientos precarios celebrados en el mes de septiembre de 2010 es extremadamente bajo⁴⁰.

Asimismo, resulta imprescindible que el abordaje de la relación entre la mujer y el medio ambiente pueda tomar como dato de relevancia las necesidades específicas e impactos diferenciados como colectivo especialmente vulnerable, desde allí, considerar sus necesidad y dificultades de acceso a la tierra⁴¹, al agua, a la alimentación, a los servicios de salud, educación, a su rol materno y, en muchas ocasiones, de jefa de un hogar mono-marental cuya subsistencia se encuentra a su cargo⁴². Desde allí también la participación de las mujeres es una emergencia, aunque más no fuera que sea una guía ineludible en la toma de decisión y construcción de políticas.

c. Educación Ambiental

El derecho a la información constituye un derecho fundamental cuyo respeto los Estados deben asegurar, no sólo a través de

40 CSJNA 1569/2004 (40-M) rto.12/4/2018 considerando 9.

41 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general N° 26 (2022), relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales, parr.13.

42 En cuanto a la discriminación de la mujer en el acceso a la tierra, vivienda y propiedad ha sido correctamente mencionado que “la carencia de una vivienda adecuada puede posicionar a las mujeres en una situación más vulnerable frente a las distintas formas de violencia y, a la inversa, la violencia contra las mujeres puede conducir a la violación de su derecho a una vivienda adecuada” (Tedeschi, Tuliano 2012, 116 y ss).

12/4/2018.

39 Resolución Presidencia ACUMAR 420-E/2017.

legislación adecuada, sino también mediante la adopción de políticas de gestión que promuevan el conocimiento, el entendimiento, la comprensión sobre proyectos, materiales, actividades, riesgos y peligros, medidas de protección, mitigación, indemnización y reparación (Lorenzetti 2018, 73); esas políticas también deben promover la participación⁴³ de los afectados siendo la plataforma necesaria para el adecuado acceso a la justicia y tutela judicial efectiva.

La Corte Suprema de Justicia, en el ejercicio de sus facultades ordenatorias conformó -tal y como fuera señalado previamente- un Cuerpo Colegiado que integran diferentes actores -ONG- y el Defensor del Pueblo de la Nación -cargo actualmente vacante-. Lo hizo en aras de dotar de contenido a la participación de los afectados en el proceso. La Autoridad de Cuenca, por su parte, ha desarrollado diferentes acciones a fin de comunicar públicamente la información, más allá de la publicación virtual, en redes sociales y mediante audiencias públicas.

En materia educativa, es de especial mención que a partir de la sanción de la Ley 27.621⁴⁴ se cuenta con una norma que propicia la implementación de la educación ambiental en todo el país. Particularmente a través de la Autoridad de Cuenca en articulación con las Escuelas de la cuenca Matanza Riachuelo se llevan adelante diferentes acciones en materia de educación y capacitación

docente. En efecto debe recordarse que se trata de un proceso permanente interdisciplinario y destinado a la formación de la ciudadanía en valores, conceptos, pero también en el desarrollo de habilidades y actitudes necesarias para el cuidado del ambiente (Lorenzetti 1997, 1463), para su autocuidado en función de la necesidad de internalizar no solo pautas de cuidado del ambiente sino también de salud ambiental, ya sea en el desarrollo de actividades como en los cuidados del hogar.

La llegada de la educación ambiental a las escuelas e institutos de formación escolar y extraescolar que abarque todos los niveles de enseñanza es un objetivo de suma importancia. Si bien en el ámbito de la Cuenca se encuentra en implementación un programa en el marco de la ejecución de la sentencia en trato y en aplicación de la normativa en cuestión, la educación ambiental es un horizonte que precisa ampliarse y en tal sentido será deseable que con el avance del tiempo se cuente con una cantidad mayor cantidad de establecimientos educativos y docentes comprometidos en este sentido.

VI. Reflexiones finales

La causa “Mendoza” presenta grandes desafíos para los diferentes actores que intervienen en el proceso judicial y extrajudicial. La tarea de prevención y recomposición de la cuenca hídrica Matanza Riachuelo es enorme y requiere de instrumentos complementarios, entre ellos una apertura a la interdisciplina, la búsqueda de sentidos constitucionales en expansión y un enfoque de derechos humanos.

Es necesaria la apertura y la problematización de nuevas complejidades del entramado social. Para ello existen herramientas que enriquecen la construcción y deconstrucción de nudos problemáticos: la interseccionalidad, o la implementación de un paradigma ambiental que sirva como principio organizativo del

43 Existen normas cuya mención resulta ineludible: Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia ambiental; Convenio de Aarhus; principio 10; Declaración de Río, Agenda 21; art. 1.13, Carta de Alborg, puntos 43 y 44 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, +20; Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú); Ley 27.566.

44 Publicada en el Boletín Oficial del 3 de junio de 2021.

pensamiento jurídico aparecen, por ejemplo, como un norte posible (Lorenzetti, 2018, 9).

Sin embargo, no podemos olvidar que nos encontramos frente a un litigio estructural y, como tal, a una respuesta para asegurar la exigibilidad y ejecución de la sentencia y con ello la operatividad de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, en tanto aparece vinculado al incumplimiento por parte del Estado (Carducci 2016, 61). Frente a la sentencia, los sujetos públicos (Estado Nacional, Provincial, CABA y Acumar) han sido compelidos a acatarla mediante la elaboración de ese camino, que avanza mediante planes trabajo e implementaciones de proyectos, mientras que los Tribunales ejercen una suerte de coordinación con cierto poder de disciplina (multas, apercibimientos, desobediencias) que no puede exceder las competencias inherentes al Poder Judicial (Carducci 2016: 61).

En todo este proceso los niños, niñas y adolescentes -como sujetos de tutela prevalente y vulnerabilidad exponencial y afectación de imposible reparación ulterior- son quienes soportan el impacto del paso del tiempo de modo fatal. Todo aquello que a quince años de la sentencia queda por finalizar es urgente; desde esta atalaya, los avances en la causa no son victorias pírricas, sino emergencias por resolver.

Material bibliográfico y recursos digitales

Alesi, Martín B. 2021. "Principios rectores del debido proceso de infancia: garantías mínimas de procedimiento administrativo y judicial". En: Fernández, Silvia Eugenia (dir.). *Tratado de derechos de niñas, niños y adolescentes*. Volumen: III. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Alzabé de Torres, Fátima Raquel; Ramos de Paz, María Dolores; Salazar de Fagalde, María Roxana. 2010. "Educación e información ambiental y su incidencia en el ordena-

miento territorial" en Alonso Mendilaharsu, Luis Fernando [et al.]. *Derecho de los recursos naturales, culturales y el medio ambiente*. Volumen: u. Tucumán: Bibliotex.

Arancet, Alejandra L. 2012. "La salud y la contaminación ambiental". En Ghersi, Carlos A. (dir.) *Tratado de derecho a la salud: responsabilidad de los médicos*. Volumen: I. Buenos Aires: La Ley.

Cafferatta, Néstor A. 2021. "Educación ambiental a la luz de las leyes 27621 y 27592 (Ley Yolanda)" en *Revista De Derecho Ambiental. Doctrina, Jurisprudencia, Legislación Y Práctica*. Volumen: 68. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Cafferatta, Néstor A. 2006. "Derecho a la salud y derecho ambiental". En *Jurisprudencia Argentina Córdoba*. Suplemento 4 - mayo 2006. Volumen: 2006. Córdoba: La Ley.

Carducci, Pablo S. 2016. "¿Puede influirse en política pública a través de procesos judiciales?: el rol del juez en el litigio de reforma estructural". En Alonso Regueira, Enrique M. (dir.). En *El control de la actividad estatal*. Volumen: II. Buenos Aires: Asociación de Docentes. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

Crenshaw, Kimberlé. 2020. "Desmarginalizar la intersección de raza y sexo: una crítica desde el feminismo negro a la doctrina antidiscriminación, la teoría feminista y las políticas antirracistas". En Costa Wegsman, Malena y Lerussi Romina (comp.). *Feminismos Jurídicos. Interpelaciones y Debates*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes, Colombia.

Ezpeleta, Cecilia. 2020. "La interseccionalidad como herramienta analítica y su recepción en el ámbito de los feminismos jurídicos". En Costa Wegsman, Malena y Lerussi Romina

(comp.). *Feminismos Jurídicos. Interpelaciones y Debates*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes, Colombia.

Fernández, Silvia Eugenia. 2015. "Vulnerabilidad, infancia y protección especial: sobre la especificación de derechos humanos fundamentales como tutela reforzada de protección". En Fernández, Silvia Eugenia (dir.), *Tratado de derechos de niños, niñas y adolescentes: la protección integral de derechos desde una perspectiva constitucional, legal y jurisprudencial*. Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Volumen: I. Buenos Aires, Abeledo Perrot.

Fernández, Silvia Eugenia. 2021. "Intersecciones entre género y niñez. Profundizando la especificación en materia de derechos humanos: las mujeres niñas como sujetos de protección especial". En Videtta, Carolina (coord.), Herrera, Marisa (dir.). *Tratado de Géneros, derechos y justicia: Derecho Civil: tomo II*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni.

Galizzi, Agostina. 2015. "Los efectos de la contaminación en los niños que viven en la ribera del riachuelo". En: Cafferatta, Néstor A. (dir.) *Derecho ambiental: dimensión social*. Volumen: u. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Garros Martínez, María C. 2015. "Mujer y ambiente". En: Cafferatta, Néstor A. (dir.) *Derecho ambiental: dimensión social*. Volumen: u. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Gil Domínguez, Andrés. 2011. "Derecho a una vivienda adecuada, performatividad del discurso jurídico y garantía judicial efectiva: el caso del Barrio "Rodrigo Bueno"". En: *Jurisprudencia Argentina*. Volumen: 2011-2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Thomson Reuters - La Ley.

Giosa, Laura M. 2015. "La garantía del plazo razonable en los procesos de infancia y

familia: estándares interamericanos". En Fernández, Silvia Eugenia (dir.), *Tratado de derechos de niños, niñas y adolescentes: la protección integral de derechos desde una perspectiva constitucional, legal y jurisprudencial*. Nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Volumen: III. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Lorenzetti, Ricardo L. 1997. "La protección jurídica del ambiente". En: *LA LEY* año 1997, vol. E. Buenos Aires: La Ley.

Lorenzetti, Ricardo Luis; Lorenzetti, Pablo. 2018. *Derecho Ambiental*. Rubinzal-Culzoni: Santa Fe.

Moreno, Gustavo D. 2013. "El derecho a la vivienda de las familias en situaciones de desalojo". En *Derecho de familia. Revista interdisciplinaria de doctrina y jurisprudencia*. Volumen: 62. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Nonna, Silvia. 2015. "Salud pública y ambiente". En Cafferatta, Néstor A. (dir.) *Derecho ambiental: dimensión social*. Volumen: u. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Oliveira Mazzuoli, Valerio de; Faria Moreira Teixeira, Gustavo. 2015. "Protección jurídica del medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos". En: *Revista De La Facultad*. Volumen: 2-2015. Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba.

Palacio de Caeiro, Silvia B. 2021. "Mujeres y medioambiente". En: Palacio de Caeiro, Silvia B. (dir.) *Mujeres y sus derechos en Argentina: una revisión en el contexto nacional e internacional*". Volumen: I. Buenos Aires: Thomson Reuters La Ley.

Pfeiffer, María Luisa. 2014. "El derecho a la salud como derecho a un ambiente sano".

En: Garay, Oscar Ernesto (dir.) *Responsabilidad profesional de los médicos: ética, bioética y jurídica: civil y penal*. Volumen: II. Buenos Aires: La Ley.

Pignataro, Romina L. 2020. “Los riesgos para la salud frente al uso de agroquímicos en zonas rurales”. En Weingarten, Celia (dir.) *Tratado de derecho a la salud*. Volumen I. Buenos Aires: Thomson Reuters La Ley.

Rodríguez, Carlos Aníbal. 2021. “El Acuerdo de Escazú, la capacitación en derecho ambiental y la educación ambiental” En: *Anales De Legislación Argentina*. Volumen: 2021-4. Buenos Aires: Thomson Reuters - La Ley.

Salituri Amezcu, M. Martina. 2019. “La exigibilidad del derecho a un nivel de vida adecuado como derecho personalísimo de niños, niñas y adolescentes” en Grosman, Cecilia P. (dir.) *Los derechos personalísimos de niñas, niños y adolescentes: en especial sus derechos a la salud y al cuidado del propio cuerpo*. Vol II. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.

Scherman, Ida A. 2017. “El derecho a la vivienda y la vulnerabilidad. Katrina (EE.UU.) y la inundación de La Plata (Argentina). La redefinición del interés público”. *Derecho de familia. Revista interdisciplinaria de doctrina y jurisprudencia*. Vol. 80. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Tedeschi, Sebastián. 2006. “El derecho a la vivienda a más de diez años de la reforma de la Constitución”. En Abramovich, Víctor (comp.) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local: la experiencia de una década*, Volumen u. Buenos Aires: Editores del Puerto; CELS; Canadian International Development.

Tuliano Conde, Romina. 2012. “Desalojos,

vivienda y violencia contra las mujeres”. En: Chinkin, Christine [et al.] *Violencia de Género: Estrategias de litigio para la defensa de los derechos de las mujeres*. Volumen: u. Buenos Aires: Defensoría General de la Nación.

Viveros Vigoya, Mara. 2016. “La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación”, en *Debate Feminista n.º 52*. Universidad Nacional Autónoma de México: Programa Universitario de Estudios de Género.

La experiencia del litigio ambiental en relación a los derechos económicos sociales y culturales

Sebastián Ernesto Tedeschi

Abogado (UBA). Master en Filosofía del Derecho (Universidad Internacional de Andalucía). Profesor Adjunto Facultad de Derecho (UBA) Coordinador del Programa DESC DGN.

Marina del Sol Alvarellos

Abogada (UBA). Maestranda en Derecho internacional de los derechos humanos (UBA). Integrante del Programa DESC DGN.

Alejo J. Giles

Abogado (UNLP). Doctor en Filosofía del Derecho (Universidad de Génova y Universidad de Girona). Integrante del Programa DESC DGN.

El litigio ambiental es una herramienta fundamental para la efectividad de los derechos sociales ambientales. Esta vía no es la única, pues el procedimiento administrativo en algunas situaciones de menor gravedad puede ser también un instrumento posible, junto a la movilización social y el desarrollo de campañas públicas, para que la ciudadanía obtenga una respuesta a sus justos reclamos.

Sin embargo, transitar este curso de acción implica enormes desafíos y obstáculos para los colectivos vulnerables e incluso para cualquier ciudadano, por la complejidad de los temas, la extensión de los plazos judiciales y los costos y especialidad de la prueba que se requieren con antelación a la presentación de las demandas.

Entonces, resulta clave que el Ministerio Público de la Defensa de la Nación (MPD), que tiene como misión garantizar el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral en casos individuales y colectivos para la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad, ofrezca una posibilidad de asistencia jurídica y patrocinio. En este artículo compartiremos la experiencia de uno de los programas de la Defensoría General de la Nación (DGN) –el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales– que se

ha comprometido a impulsar una línea de litigio para cumplir esta misión.

1. El derecho ambiental en relación con los DESC

Una parte importante del derecho ambiental, en el campo del derecho internacional de los derechos humanos, hoy se presenta integrada en conjunto con los derechos económicos sociales y culturales (DESC). Su protección está incluida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) como parte del derecho a la salud (PIDESC, art. 12.b) y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador” (PSS, art. 11) de manera autónoma, además de otros instrumentos específicos.

En ese marco, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha emitido instrumentos interpretativos desarrollando su alcance y contenido en la Opinión Consultiva N°23. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (CDESC), por su parte, se ha referido a estos derechos en las Observaciones Generales N°4, párr. 12; N°13, párr. 5; N°14, párr. 12 (última parte); N°15, párr. 48; N°21 párr. 50 b); N° 4, párr. 4, 27, 50 y 54; N°25, párr. 56, 57 y 64; y N°26 párr. 1, 2d), 18,25, 35, 38 54 y 58.

La Corte IDH ha reconocido en la introducción al PSS

la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, el preámbulo del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales (...), resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales -que incluye el derecho a un medio ambiente sano - y la de los derechos civiles y políticos, e indica que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”

En el último tiempo diversos órganos del sistema internacional e interamericano se han focalizado en algunos temas de la agenda ambiental: el acceso a la información, la participación, el acceso a la justicia y la situación de los defensores ambientales (Acuerdo Escazú), las medidas de prevención y mitigación para enfrentar el cambio climático (Proyecto de Observación General N° 26 del Comité de Derechos del Niño y la solicitud de opinión consultiva dirigida a la Corte IDH sobre “Emergencia Climática y Derechos Humanos”, entre otras).

2. El Programa DESC y su incumbencia ambiental

El Programa de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la DGN fue creado en 2016 pero viene funcionando desde 2010 como área programática. Actualmente cumple funciones dentro del ámbito de la Coordinación de Programas y Comisiones de la DGN. En su resolución de creación¹ se destaca la relevancia de las demandas de derechos sociales individuales y colectivos en relación al medio ambiente, entre otros derechos².

El Programa interviene en diferentes mo-

¹ Resolución DGN N° 904/2016.

² Ibid., párr. III.

dalidades: brindando apoyo técnico a solicitud de las y los defensores públicos; realizando investigaciones y dictámenes; integrando equipos de trabajo; o litigando directamente en defensa de derechos individuales y colectivos. Además, en el marco de la Ley Orgánica del MPD (arts. 10 inc.7 y 43, inc. m) y la Res. DGN N° 904/2016 (punto I párr., párr. 4.), el Programa realiza actividades de abordaje territorial y presencial en terreno para la interacción con actores involucrados en causas ambientales.

La intervención en estos casos se encamina a promover que los/as magistrados/as elaboraren soluciones que integren armónicamente la normativa procesal con los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, de modo tal que no se violen estos derechos ni se agrave la situación de las personas vulnerables.

Son diversas las defensorías y áreas del MPD que han tenido experiencias de litigio ambiental. En este artículo compartiremos solo la contribución del programa DESC en esta temática.

3. Intervención del Programa DESC en casos ambientales

3.1. La causa “Mendoza”

Desde 2010 hasta 2014, el Programa intervino en la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios – Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo-”. En un primer momento, lo hizo brindando apoyo técnico al Defensor Oficial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), Dr. Julián Horacio Langevin, para su participación en las audiencias convocadas por la Corte Suprema, así como para la asistencia a reuniones con la Defensoría del Pueblo de la Nación como ente responsable

de coordinar la participación de la sociedad civil en la ejecución de la sentencia.

Luego, desde 2011, comenzaron a judicializarse diferentes reclamos ante la propuesta de relocalización de la población asentada en los márgenes del Río Matanza-Riachuelo. En ese momento se promovieron acciones de índole extrajudicial, como la realización de talleres de capacitación en Villa Inflamable (Avellaneda) para divulgar sus derechos, y se brindó colaboración a la Defensora Pública ante el Juzgado Federal de Quilmes, Dra. Sandra María Pesclevi, en acciones judiciales para garantizar la aplicación de estándares de derechos humanos respecto de desplazamientos y desalojos en los asentamientos El Pueblito, Magaldi, Villa 21 y la ocupación del predio de intersección entre las calle Castañares y La Fuente de CABA.

En 2014 se impulsó desde la institución la creación del Equipo de Trabajo Río Matanza Riachuelo, de integración interdisciplinaria, para garantizar un acceso integral a la justicia de la población vulnerable que habita en la cuenca y debe relocalizarse o cuyo barrio se encuentra en proceso de urbanización, en el marco de la ejecución de la sentencia. Desde el Programa se elaboró una propuesta de criterios y principios para la intervención defensiva en las causas relacionadas con “Mendoza” para la actuación de las y los magistrados, funcionarios y empleados del MPD que tuvieran intervención en ellas. Dichos criterios fueron adoptados por la Res. DGN N° 720/2014 para garantizar el respeto de los estándares de derechos humanos en las relocalizaciones; se focalizan en el derecho a la información, a la participación a la mejora sustantiva en el bienestar, a una adecuada planificación y disposición de recursos económicos y humanos, a la provisión de soluciones alternativas que respeten su derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la integridad familiar y a la asistencia jurídica.

3.2. Remediación ambiental por contaminación con plomo en San Antonio Oeste (Río Negro)

En el año 2018, el Programa colaboró en un caso vinculado con la remediación ambiental ejecutada en la ciudad de San Antonio Oeste, provincia de Río Negro, sobre las áreas impactadas por la actividad de la empresa Fundición de Plomo Geotécnica S.A., que dejó de operar a mediados de los años 80 cuando se declaró en quiebra. La obra de remediación, financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tenía una serie de defectos señalados por la sociedad civil.

La intervención del Programa consistió en investigar la situación y asesorar a la Defensoría Pública Oficial ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Viedma, a cargo del Dr. Marcelo Osvaldo Sánchez, sobre las estrategias procesales para abordar las dificultades constatadas. El corolario fue la promoción de un amparo colectivo que tramita en la justicia federal³.

Para los fines de este artículo, ofreceremos un resumen del conflicto tal como se presentaba al tomar intervención el Programa DESC (algo que ha variado con el paso de los años), así como de los argumentos que en su momento justificaron el abordaje judicial promovido por el MPD.

3.2.1. El conflicto

La actividad minera desplegada por la empresa Fundición de Plomo Geotécnica S.A. dejó en San Antonio Oeste (SAO) un pasivo ambiental conformado, hasta lo que se sabe, por pilas de escoria contaminada con plomo y otros metales pesados, y un terreno cuyas capas de tierra están contaminadas de la mis-

ma forma. Con posterioridad a la quiebra de la empresa en los años 80, se instalaron en el terreno viviendas familiares.

En el año 2007, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) contrajo un crédito con el BID para promover la actividad minera en Argentina. El empréstito estaba integrado por un subprograma de Gestión Ambiental Minera (GEAMIN) que contemplaba la remediación de las zonas impactadas por esa actividad en el pasado, entre ellas la ciudad rionegrina que nos ocupa.

En el año 2011, una consultora contratada por el PEN produjo un informe en el que caracterizó la contaminación en SAO y propuso un plan de remediación ambiental. La obra de ejecución del plan de remediación ambiental fue licitada por el PEN y adjudicada en el año 2016 a la empresa TAYM S. A. Consistía, básicamente, en la extracción de tierra con material contaminado de tres sitios y su depósito en unas celdas de seguridad.

El 27 de julio de 2016, con la obra de remediación ya iniciada, la Secretaría de Minería de la Nación, la provincia de Río Negro y la municipalidad de San Antonio Oeste suscribieron un acuerdo de cooperación para “establecer los lineamientos generales y los compromisos asumidos por cada una de las partes” en relación con tal actividad⁴. Entre otros puntos, la Secretaría de Minería se comprometió a

[e]jecutar la Obra de Remediación Ambiental financiada con recursos del Estado Nacional y del Banco Interamericano de Desarrollo, de conformidad con la normativa nacional, provincial y municipal

3 Véanse los expedientes FGR 10359/2018 y FGR 10631/2018.

4 Acuerdo Marco de Cooperación entre la Secretaría de Minería de la Nación, la Provincia de Río Negro y la Municipalidad de San Antonio Oeste, 27 de julio de 2016. Copia disponible en: <https://multisectorialplomo.org/2016/07>.

aplicable, y específicamente con lo establecido por las Resoluciones Ambientales N° 489/2014 y 650/2014 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Río Negro.⁵

Entre diciembre de 2017 y enero de 2018 se produjo un conflicto entre el Estado Nacional y la empresa TAYM S. A. sobre la ejecución de la obra que redundó en su paralización temporal. Según fuentes de la sociedad civil, el problema se habría generado a partir de una subestimación del pasivo ambiental a remediar. Mientras se llevaba adelante el trabajo, se advirtió que la contaminación existente era mayor a la estimada en el año 2011, al punto de que, habiendo llegado a remover el volumen total de escoria y suelo estimado en el pliego (42.726 m³), seguía quedando material contaminado en los sitios objeto de tratamiento. Una de las opciones que se barajaron fue concluir de todos modos las actividades, cerrando de modo irreversible la celda donde hasta ese momento se depositó el material extraído.

En comunicaciones con el Programa, integrantes de la sociedad civil expresaron dos clases de preocupaciones en torno a la obra. Por un lado, sobre su efectividad para remediar el pasivo ambiental en la zona; debido a la subestimación primigenia, ello no se lograría ejecutando las tareas tal como estaban previstas en el pliego. Por otro lado, también había preocupaciones sobre los reaseguros para evitar generar riesgos a la salud de la población con las tareas propias de la obra. El método usado para evitar que la tierra contaminada se traslade a la atmósfera y sea respirada era precario, ya que dependía del riego manual de los sitios donde se estuviera operando.

⁵ Ibid., cláusula 2.1.

3.2.2. *El encuadre jurídico*

En ese contexto, la pregunta a responder por el Programa fue si había alguna intervención que pudiera promover el MPD –dada su competencia, acotada a la justicia federal y nacional– y que resultara efectiva para responder a la situación de emergencia planteada.

En cuanto al reducido ámbito de la competencia federal, el razonamiento fue el siguiente: si bien es cierto que las competencias de contralor y regulación ambiental son eminentemente provinciales, había que tener en cuenta los compromisos asumidos en el caso bajo estudio por el Estado Nacional, formalizados en el préstamo internacional, la obra pública nacional licitada y el acuerdo por el cual aquel sujeto público asumió la remediación en SAO. De reclamarse judicialmente algún aspecto de la concreción de esos compromisos, y con independencia del mérito de las respectivas pretensiones, podía habilitarse la competencia federal en razón de la persona demandada.

En relación con las pretensiones que podrían articularse judicialmente en defensa de los intereses de los vecinos y vecinas de SAO, identificamos dos grandes líneas:

(a) Información y participación. Por un lado, podía reclamarse el acceso a la información pública ambiental en poder de la Secretaría de Minería de la Nación y la participación ciudadana en las decisiones que adoptase sobre la obra en cuestión. Ello con sustento en lo prescripto por las leyes N° 25.675 (Ley General del Ambiente, artículos 16 a 18 sobre información y 19 a 21 sobre participación); N° 25.831 (Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental); y N° 27.275 (de Acceso a la Información Pública), entre otras disposiciones. La Corte IDH ha reconocido esos derechos en su Opinión Consultiva N°23 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos (párrs. 213 a 225 sobre información y

226 a 232 sobre participación). De prosperar, entendíamos que ambas pretensiones aportarían claridad sobre los aspectos del conflicto desconocidos por los vecinos y vecinas de SAO, lo cual les permitiría formar parte de las instancias de solución del mismo expresando sus opiniones al respecto.

(b) Remediación ambiental. Por otro lado, también podía reclamarse, directamente, que el Estado Nacional culmine la remediación con recursos propios. Para ello, había que ocuparse de alegar y defender una legitimación amplia, a favor de las personas afectadas por la contaminación, para reclamar el cumplimiento de compromisos que la Nación asumió con terceros: con la provincia de Río Negro y el municipio de SAO, con el BID y con la adjudicataria de la obra pública.

La intervención del MPD siguió, básicamente, la primera alternativa.

3.3. El caso de los desplazados ambientales de Yacyretá

En el año 2019, el Programa colaboró en un caso vinculado con los efectos de la construcción y puesta en funcionamiento de la Central Hidroeléctrica Yacyretá; en particular, con la situación de sus desplazados ambientales.

La intervención del Programa consistió, en un primer momento, en analizar la viabilidad jurídica de la demanda que dio lugar al expediente “Asociación Civil YVY Marae y Tierra Sin Mal y otro c/ Entidad Binacional Yacyretá y otros s/ Cumplimiento de contrato”, FPO N° 8342/2014. Lo hizo a pedido de la Secretaría General de Política Institucional de la DGN y para responder a una consulta elevada por la Defensoría Pública Oficial ante el Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de Posadas.

Para los fines de este artículo, ofreceremos un resumen de algunas aristas del conflicto

tal como se presentaba al tomar intervención el Programa DESC, las conclusiones del análisis de la viabilidad jurídica de la demanda mencionada y las acciones realizadas por el MPD con posterioridad.

3.3.1. El conflicto

La Central Hidroeléctrica Yacyretá es un proyecto binacional llevado adelante entre la República Argentina y la República del Paraguay a partir de la firma del Tratado de Yacyretá (aprobado en Argentina por la Ley N° 20.646). En ese tratado se creó la Entidad Binacional Yacyretá (EBY), que se encarga de gestionar la actividad y las instalaciones constituidas en condominio internacional. En el año 1994 se puso en funcionamiento la primera turbina de la central. En 1998 comenzó a funcionar la última turbina de la obra original y en 2011 se completó el llenado del embalse: de la cota de 76 msnm (metros sobre el nivel del mar) con que se estaba trabajando hasta ese momento, se pasó a una cota de 83 msnm (que llega a picos de 84 msnm, según denuncian pobladores de la zona).

Al llenarse los embalses de Yacyretá se inundaron territorios linderos pertenecientes a ambos países. Eso tuvo consecuencias ambientales y sociales. En el plano social, implicó el reasentamiento involuntario de las personas que residían en el lugar y la pérdida de fuentes laborales. En el plano ambiental, se produjeron modificaciones de las condiciones de vida de la flora y la fauna del lugar, afectando particularmente el recurso ictícola y con eso la actividad de los pescadores del lugar.

Se vieron perjudicados, entre otros sujetos económicos, quienes realizaban ladrillos con la arcilla del lugar (oleros), quienes recolectaban juncos para elaborar techos (junqueros), quienes utilizaban las rocas bateas del lugar para lavar ropa (lavadores) y quienes pescaban en el Río Paraná y en sus afluentes, cuya

calidad y cantidad disminuyeron con la central (pescadores).

En paralelo a las obras en la central, la EBY lanzó dos planes: el “Plan de acción para el reasentamiento y la rehabilitación” (PARR) y el “Plan de manejo del medio ambiente” (PMMA), destinados a paliar las consecuencias sociales y ambientales de dicha obra, en concordancia con las políticas operacionales del BM y del BID.

Según la información oficial a la que hemos podido acceder, la EBY estima que, con una cota de 84 msnm, han resultado afectadas más de dieciocho mil (18.000) familias de ambos márgenes del río⁶.

3.3.2. Un análisis del caso

La Asociación Civil YVY Marae y Tierra Sin Mal junto con otros litisconsortes demandaron a la EBY, al Banco Mundial (BM) y al BID solicitando una indemnización por los daños ocasionados con la construcción y puesta en funcionamiento de la central (lo que dio lugar a la formación del expediente FPO N° 8342/2014), que no habían sido reparados por la EBY.

El Programa estudió distintos aspectos de la demanda para brindar un panorama acerca de su viabilidad y ofrecer alternativas tendientes a garantizar una adecuada defensa de los derechos involucrados en el caso. En lo que sigue ofreceremos un resumen de los resultados del análisis.

a) Sobre los derechos en juego

Lo primero a responder era si los intereses cuya vulneración se alegaba tienen protección del sistema jurídico y resultan merecedores de tutela judicial.

La jurisprudencia de la (CSJN parece inclinarse por la negativa. En el marco de una

demanda por daños y perjuicios interpuesta por un pescador comercial de la zona, basada por el quebranto de la actividad ictícola que realizaba, el tribunal sostuvo que

únicamente la pérdida o el sacrificio de derechos e intereses incorporados al patrimonio son susceptibles de generar un derecho a tal resarcimiento. En ese orden de ideas, no puede entenderse que exista en cabeza del actor un derecho interés de esas características, basado en el supuesto deber del Estado de mantener una determinada cantidad y calidad de especie de peces en el Río Paraná.⁷

Una semana después, la Corte volvió a expedirse en el mismo sentido. Lo hizo en el marco de un proceso iniciado a partir de una demanda de expropiación irregular (conf. Título VIII de la Ley N°21.499), en favor de varias personas que invocaban su condición de lavanderas, oleras, palanqueras y pescadoras comerciales. El máximo tribunal revocó la sentencia de segunda instancia, que había concedido parcialmente la pretensión, al entender que

no resulta admisible que se acuerde a los particulares –en el marco de la ley de expropiación– una indemnización con fundamento en la privación de la utilización de bienes del dominio público, en tanto no integra el concepto de propiedad la mera tolerancia permitida por el Estado en el uso de bienes de dicha naturaleza.⁸

En ambos casos el juez Zaffaroni votó en

⁶ Dato obtenido de: <http://eby.gov.py/index.php/chy/impactoambiental>.

⁷ CSJN, “Ramírez”, Fallos: 330:2548, 5 de junio de 2007, apartado III del dictamen fiscal al que remite el voto de los jueces Lorenzetti, Highton, Maqueda y Argibay.

⁸ CSJN, “Machado”, Fallos: 330: 2639, 12 de junio de 2007, considerando 7 del voto de los jueces Lorenzetti, Highton, Maqueda y Argibay.

disidencia, discrepando con el criterio central de los votos mayoritarios: el alcance de lo rescizable en conflictos como el que nos ocupa.

Sin embargo, son numerosos los instrumentos de derechos humanos que reconocen el derecho de las personas desplazadas forzadamente a obtener algún tipo de reparación por los conceptos reclamados, a contramano de la postura de la CSJN. Los principales, ordenados de los más generales a los más específicos, son los siguientes:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Artículos XI y XXIII.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículos 17, 22 y 25.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículos 21 y 26.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11.
- Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo. Artículo 16 incisos 4 y 5.
- Observaciones Generales N°4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU.
- Principios Básicos y Directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo elaborados por el Relator Especial sobre la vivienda adecuada (A/HRC/ 4/18, 5 de febrero de 2007). Párrafos 43, 55, 56 incisos b y d y 60.
- Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (los “Principios Pinheiro”), aprobados por la Sub-Comisión de Protección y Promoción de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 11 agosto de 2005.

Según la Corte Suprema, sus precedentes deben ser seguidos por los tribunales inferiores cuando resuelvan casos sustancialmente

análogos⁹. Hay dos modos de no hacerlo sin incumplir este deber: dar razones suficientes que justifiquen modificar el precedente en cuestión, o bien demostrar que el caso a resolver es sustancialmente distinto al resuelto por el tribunal.

La demanda bajo estudio adopta la segunda alternativa. La actora persigue la indemnización de los daños y perjuicios producidos por el incumplimiento contractual en que habría incurrido la EBY al no aplicar los estándares de relocalización previstos en los préstamos internacionales concedidos por el BM y el BID (que son singularmente exigentes). En relación con los casos resueltos por la Corte, este planteo cambia la fuente de la obligación. Ya no se trata del incumplimiento del deber de no dañar sino de un compromiso contractual. El juez de la causa deberá resolver muchas cuestiones controvertidas. Por ejemplo, la procedencia del reclamo de obligaciones devengadas en el marco de relaciones contractuales finiquitadas.

b) Aspectos procesales de la demanda analizada

La demanda se inició como una acción individual promovida por personas afectadas por la construcción y puesta en funcionamiento de la Central. Con el paso del tiempo se incrementó exponencialmente el número de quienes integran el frente activo, hasta llegar a más de mil personas. Ello es problemático por varios motivos. Un proceso integrado por tantos sujetos envuelve el riesgo de volverse ingestible. Además, presenta serias dificultades vinculadas con la prueba de los presupuestos fácticos de cada una de las pretensiones, en el plano colectivo pero también en el plano individual.

Esas dificultades son, precisamente, las que justifican la existencia y el uso de los procesos colectivos. El 17 de diciembre de 2018, el juez de la causa decidió reconducir

⁹ CSJN, “Viñas”, Fallos: 341:570, 22 de junio de 2018.

la litis hacia un proceso de tal carácter y, en consecuencia, requerir la reformulación de la demanda hacia la tutela de derechos de incidencia colectiva referentes a intereses individuales homogéneos. Hasta el momento ello no se ha concretado del todo y el frente activo continúa conformado por los miles de personas que se han venido presentado desde la apertura de la causa.

c) Recomendaciones del Programa DESC

Las personas afectadas por la Central Hidroeléctrica Yacyretá detentan, de acuerdo con una pluralidad de fuentes, el derecho a recibir una compensación económica por la pérdida de los medios con los que tradicionalmente se sustentaban. Sin embargo, la demanda analizada, tal como se presenta, no es un continente adecuado para garantizar su tutela judicial efectiva.

En nuestra opinión, ello puede lograrse de dos maneras. Por un lado, proponiendo apuntalar los límites objetivos y subjetivos del proceso abierto con aquella demanda; por otro, impulsando otras acciones judiciales que aborden, en todo o en parte, el conflicto bajo estudio. Entre las alternativas en este sentido, una es promover una acción enfocada no ya en el resarcimiento de los daños individuales sino en la remediación de los bienes colectivos ambientales cuya afectación haya provocado esos daños.

3.3.3. *Un equipo de trabajo*

Mediante la Resolución DGN N° 390/2019, la Defensora General de la Nación, Dra. Stella Maris Martínez, creó un Equipo de Trabajo para abordar el conflicto relatado, integrado por la Defensoría Pública Oficial ante el Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de Posadas y el Programa DESC.

Para terminar de delinear la estrategia, el equipo decidió requerir toda la información

pública disponible sobre las medidas adoptadas por la EBY para mitigar los daños de la construcción y puesta en funcionamiento de la Central. Ante la negativa de la entidad a entregarla, el equipo interpuso -en noviembre de 2019- una acción de amparo por acceso a la información (art. 14 de la ley 27.275)¹⁰. En primera instancia se obtuvo un fallo favorable que ordenó a la EBY a brindar la información solicitada en el plazo de 10 días. Luego, la Cámara Federal de Posadas revocó la decisión por entender que la demandada no es un sujeto obligado a brindar información pública en su poder. Esta sentencia fue recurrida mediante un recurso extraordinario federal que, denegado por la Cámara, dio lugar a recurso directo de queja ante la CSJN, que actualmente se encuentra pendiente de decisión. En paralelo, durante 2022 se realizaron peticiones administrativas ante el Ministerio de Desarrollo Social Nacional para abrir un camino de diálogo que hasta el momento no dieron resultados positivos.

3.4. **Minería de litio en salinas en Antofagasta de la Sierra (Catamarca)**

Desde el año 2020 el Programa asesora y patrocina, en conjunto con el Programa sobre Diversidad Cultural de la DGN y la Defensoría Pública Oficial ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Catamarca, a la Comunidad Originaria Atacameños del Altiplano asentada en el Salar del Hombre Muerto, Antofagasta de la Sierra, provincia de Catamarca, en el marco de un conflicto ambiental vinculado con la explotación de litio en salinas en la cuenca del Salar del Hombre Muerto-Río Los Patos, compartida entre Catamarca y

¹⁰ Causa "Avalos, María Angélica y otros c/ Entidad Binacional Yacyretá", FPO 11511/2019, en trámite ante el Juzgado Federal en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo de Posadas.

Salta. En la zona existen numerosos proyectos mineros en funcionamiento, que consumen millones de litros de agua para la extracción y procesamiento del mineral. Estos proyectos fueron autorizados únicamente por la provincia de Catamarca pese a que se trata de un recurso interjurisdiccional, sin haberse realizado la consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena ni audiencias públicas con la población en general.

La intervención del Programa consistió en asesorar a los miembros de la comunidad indígena, investigar la problemática ambiental vinculada con la explotación del litio en salinas y evaluar la viabilidad de un reclamo ante la justicia federal, dado el carácter interjurisdiccional de la cuenca. En consecuencia, se interpuso una acción de amparo ante la justicia federal de Catamarca, solicitando la revocación de los permisos otorgados a las empresas mineras hasta tanto se realice una evaluación de impacto ambiental interjurisdiccional y acumulativa, con participación de autoridades federales competentes y asegurando la información, participación y consulta de los miembros de la comunidad (Causa FTU 4021/2021).

A continuación, presentaremos un resumen del conflicto ambiental y de la estrategia judicial desarrollada en el caso y analizaremos la respuesta jurisdiccional obtenida hasta el momento.

3.4.1. El conflicto

El Salar del Hombre Muerto está ubicado entre las provincias de Catamarca y Salta e integra la subcuenca hídrica del Hombre Muerto y la subcuenca glaciaria del Salar Pocitos. Desde tiempos ancestrales las comunidades originarias lo habitan y desarrollan allí sus actividades comunitarias, culturales y económicas. En el año 1997, la empresa Minera del Altiplano (actual subsidiaria de la empresa transnacional

Livent) comenzó con la explotación de litio en salinas y en 2019 impulsó una ampliación de su proyecto Fénix, ya instalado en la zona, y la construcción de un acueducto destinado a tomar agua del río Los Patos, actividades autorizadas por la provincia. El mismo año la provincia autorizó a la empresa Galaxy Lithium S.A. (actual Allkem) a comenzar el desarrollo del proyecto Sal de Vida, para el que también se utiliza agua del Río Los Patos destinada a la minería de litio en salinas.

Para la extracción y procesamiento del mineral, las empresas utilizan enormes cantidades de agua dulce y salada de la cuenca del Salar del Hombre Muerto, que además posee un balance hídrico natural negativo, al evaporar siete veces más agua de la que ingresa al sistema debido a las escasas precipitaciones. La frágil dinámica natural sumada a la captación de agua que desde 1997 lleva adelante la empresa minera –a razón de 380.000 litros de agua por hora-, ya generó un daño ambiental irreversible en la zona al secar completamente la vega del río Trapiche. Lejos de detenerse la actividad tras haberse provocado este daño, para la ampliación del proyecto Fénix y para el proyecto Sal de vida se autorizó a las empresas a extraer y acarrear mayores cantidades de agua, esta vez del río Los Patos, el curso de agua más importante y caudaloso de la cuenca.

Las autorizaciones otorgadas por el Estado provincial en el marco de procedimientos de evaluación de impacto ambiental fueron emitidas bajo condiciones que deben cumplir las empresas, situación que no está prevista en la normativa aplicable. Entre estas condiciones, se les exigía realizar la consulta pública prevista en la Ley General del Ambiente, de manera que los permisos fueron expedidos sin realizar antes audiencias públicas con las y los vecinos de Antofagasta de la Sierra ni la consulta previa, libre e informada a la comunidad indígena. A su vez, fueron emitidas sin efectuar una adecuada evaluación de los impactos ambien-

tales acumulativos, careciendo de una línea de base hidrogeológica de la cuenca. Tampoco se consideró que el Salar del Hombre Muerto está ubicado en la subcuenca glaciar del Salar de Pocitos, y que en la zona se registran glaciares de escombros y manchones de nieve, conforme el Inventario Nacional de Glaciares (IANIGLA). A su vez, resulta problemático que las evaluaciones de impacto ambiental fueron realizadas sin intervención de autoridades federales con competencia ambiental e hídrica –o al menos autoridades de la provincia de Salta, cuando se encuentra involucrado en el caso un recurso interjurisdiccional.

Además de estas irregularidades, el avance de los proyectos mineros en el territorio que habita la comunidad afecta su vida cultural y comunitaria y también sus actividades económicas. A partir de la instalación de empresas mineras en la zona, la comunidad debió adaptar sus prácticas en el territorio, debiendo modificar el recorrido del ganado, recorrer largas distancias para conseguir agua e incluso han perdido animales debido a la desecación de la vega del río Trapiche. Para la comunidad, el proyecto Sal de vida y la ampliación del proyecto Fénix llevan a un punto insostenible sus prácticas tradicionales, sus viviendas y su vida cotidiana. En particular, la construcción del acueducto se realiza a 200 metros del domicilio del cacique, alterando su entorno, sus actividades económicas y el desarrollo de su vida en general.

3.4.2. La estrategia judicial

En el caso se veían afectados derechos fundamentales de los pueblos indígenas, como el derecho a la consulta y participación previsto en el art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional y en los arts. 4, 5, 6 y 7 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como el derecho a la tierra y el territorio, también contemplado en el artículo

constitucional citado, en el art. 13 del convenio de la OIT y en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (arts. 19 y 25, entre otros). También se involucra la vulneración del derecho a un ambiente sano garantizado por el art. 41 constitucional y por el PIDESC (art. 12), y en particular las previsiones de la Ley General del Ambiente en relación con los principios rectores en materia ambiental, como el preventivo y el precautorio, la evaluación de impacto ambiental y la participación y consulta pública.

Los derechos en juego en el caso ameritaban la presentación de una acción de amparo orientada a lograr el cese de las actividades de las empresas mineras hasta tanto se realizaran las evaluaciones de impacto ambiental de manera regular. Sin embargo, lo característico del caso es que el recurso afectado por la actividad es interjurisdiccional, por lo que de acuerdo con el art. 7 de la Ley General del Ambiente, sería la justicia federal la autoridad competente para revisar los actos administrativos. Así, se decidió demandar ante la justicia federal de Catamarca a las autoridades provinciales por su acción ilegal, pero también a las autoridades federales por la omisión de intervenir en los estudios de impacto ambiental. Dado que no se ha creado por el momento una autoridad de cuenca, se resolvió demandar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en relación con la obligación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) –del que forma parte– de exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, además de la obligación del ministerio de intervenir en el caso en pos de la preservación de los glaciares existentes en la cuenca. Asimismo, se demandó a la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica del Ministerio de Obras Públicas, a partir de su obligación de intervenir en el proceso de autorización de uso de aguas de cuencas in-

terjurisdiccionales cuando no se encuentre conformada la autoridad de cuenca.

3.4.3. La respuesta jurisdiccional

En noviembre de 2021 la justicia federal de Catamarca decidió declararse incompetente para conocer en el caso, por entender que la materia ambiental resulta una competencia de las provincias no delegada a la nación y que, si bien la cuenca afectada es compartida por ambas provincias, no se habría acreditado que los proyectos mineros provoquen consecuencias más allá de Catamarca. Se dispuso entonces la remisión del expediente a la justicia provincial y el rechazo de la medida cautelar, decisión que fue apelada por el MPD con fundamento en que se omitía la consideración de cuestiones que son materia federal, como el régimen de aguas, la protección de glaciares y los derechos de los pueblos indígenas, a la vez que se desnaturalizaba el principio precautorio al exigir la acreditación de la afectación interjurisdiccional. Sin embargo, este criterio restrictivo fue ratificado por la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, por lo que se ha recurrido hasta llegar a la CSJN, donde el expediente se encuentra pendiente de resolución en la actualidad. En el mes de julio de 2023, el MPD denunció como hecho nuevo ante la CSJN la expedición de una nueva autorización para minería de litio en salinas en el Salar del Hombre Muerto a otra empresa, destacando que en el proceso de evaluación de impacto ambiental se dio intervención a la provincia de Salta, por el carácter interjurisdiccional del recurso.

Mientras se sustancia en la CSJN el recurso para dirimir la competencia, la comunidad aguarda una respuesta de la justicia provincial, a la que fue remitida la acción de amparo hace más de un año y que aún no se ha expedido siquiera sobre la medida cautelar.

3.5. El cierre del basural a cielo abierto de Luján y el nuevo complejo ambiental

En el año 2023, el Programa inició una colaboración en un caso abierto a partir de la construcción de una Planta de Tratamiento de Residuos en la ciudad de Luján y el cierre del basural a cielo abierto (BCA) donde se disponen los residuos producidos en la localidad.

La intervención del Programa consiste en asistir técnicamente a la Defensoría Pública Oficial de Primera Instancia de Mercedes, a cargo de la Dra. Verónica Esther Vieito, con el patrocinio de los vecinos del Barrio San Pedro de Luján y una Sociedad de Fomento del mismo barrio.

Para los fines de este artículo, ofreceremos un resumen de algunas aristas del conflicto y de la intervención inicial del MPD en el proceso.

3.5.1. El conflicto

En la ciudad de Luján, provincia de Buenos Aires, se halla uno de los (cerca de) 5.000 basurales a cielo abierto (BCA) que se encuentran en funcionamiento en la Argentina. En el marco de un plan para erradicarlos, el Estado Nacional contrajo un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo que incluye la financiación de un proyecto para remediar el basural de Luján (uno de los más grandes del país) y construir en la ciudad de una Planta de Tratamiento de Residuos (el “Complejo Ambiental Luján”).

Algunos vecinos, linderos al lugar donde está proyectado ubicar la nueva Planta, han planteado objeciones respecto de la planificación y puesta en marcha del proyecto. Alegan defectos tanto procedimentales (por ejemplo, en las instancias de participación ciudadana), como sustanciales (por ejemplo, en las proyecciones de la duración del lugar donde se planea disponer los residuos cuando funcione la nueva Planta). En noviembre de 2022, e in-

vocando tales argumentos, promovieron una acción colectiva de amparo ambiental que tramita bajo el expediente “Asociación Civil Nuevo Ambiente y otros c/ E.V.A. S.A. y otros s/amparo ambiental” (FLP 49311/2022).

En la acción colectiva, sus actores demandan al Estado Nacional, a la municipalidad de Luján, a la Agencia de Administración de Bienes del Estado y a la empresa E.V.A. S.A. Para ello, invocan la legitimación amplia que acuerdan la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente en materia de litigio ambiental, que abarca a las “asociaciones no gubernamentales” y a las personas “afectadas” por daños ambientales. El objeto de la demanda, en lo central, es la recomposición del daño ambiental generado en el BCA y la implementación de un sistema que asegure la disposición final de los residuos allí volcados. Cautelarmente, requirieron “la inmediata suspensión de efectos y puesta en ejecución de los procedimientos y/o actos dictados por las autoridades demandadas” relativos al proyecto, “la suspensión inmediata de la operación del BCA” y “la urgente implementación de medidas transitorias de disposición de los residuos sólidos urbanos (“RSU”) generados en el partido de Luján”, entre otros puntos.

El 21 de abril de 2023, el juez de grado hizo lugar a la medida cautelar solicitada en la demanda, ordenando

la prohibición de innovar respecto de la situación del basural a cielo abierto (BCA) ubicado en el partido de Lujan, debiendo disponerse, en un plazo de 48 horas, de los residuos sólidos urbanos y peligrosos en un sitio alternativo, ambiental y legalmente apto para su recepción y tratamiento, a cargo de las demandadas Estado Nacional y Municipalidad de Luján, y [que éstas] se abstengan de ejecutar cualquier otra obra o acción sobre el Predio Sucre del Partido de Luján, hasta que se resuelva en forma definitiva la cuestión de fondo planteada en autos.

Enterados de la orden de paralización de las obras, los vecinos del Barrio San Pedro de Luján, lindero al BCA en funcionamiento, solicitaron el patrocinio de la Defensoría Pública Oficial de Primera Instancia de Mercedes para participar en el proceso, peticionar y producir pruebas. Según alegan, la implementación del proyecto, en cuyo diseño participaron activamente, será beneficioso para el partido de Luján pues resolverá el problema que arrastra históricamente con la gestión de los residuos urbanos, cesando la contaminación de la tierra, las napas y el aire.

3.5.2. La intervención del Ministerio Público de la Defensa

La Defensoría Pública Oficial de Primera Instancia de Mercedes se presentó en el expediente FLP 049311/2022, en patrocinio de los vecinos del Barrio San Pedro de Luján y una Sociedad de Fomento del mismo barrio, solicitando su intervención en calidad de terceros y recurriendo la medida cautelar que el juez de primera instancia había dispuesto. En el recurso se alegó, entre otras aristas, que la medida no soluciona ninguno de los problemas referidos por quienes promueven la demanda, al costo de retrasar el avance de una obra cuyas irregularidades no han sido analizadas.

El 13 de julio de 2023, la Cámara Federal de San Martín revocó parcialmente la medida cautelar, levantando la prohibición de avanzar con la remediación del BCA y la ejecución de las obras sobre el nuevo predio.

3.6. Incendios en el Delta del Paraná

En el año 2020, un conjunto de niños y niñas vecinos de la ciudad de Rosario, junto con la Asociación Foro Ecologista de Paraná y la Asociación Civil por la Justicia Ambiental, presentaron una acción de amparo colectivo

contra la provincia de Entre Ríos y el municipio de Victoria, así como contra las provincias de Buenos Aires y Santa Fe por las omisiones e incumplimientos en relación con el deber de preservar los humedales del Delta del Paraná, a partir de la gran cantidad de quemaduras e incendios producidos en las islas ubicadas frente a la ciudad de Rosario.

En este contexto, la participación del Programa consistió en la colaboración con la Defensora General de la Nación en el análisis de los antecedentes del caso en el marco de la intervención requerida por la CSJN en los términos del art. 103 del Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN).

A continuación, ofrecemos una breve síntesis del conflicto y de la intervención de la DGN.

3.6.1. El conflicto

Cada año se suceden en las islas del delta del Paraná constantes quemaduras y proliferación de focos ígneos. Esto ocurre aun cuando se encuentra en vigencia desde 2008 el Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP), acuerdo interjurisdiccional entre las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe, junto al gobierno nacional, cuyo objetivo es gestionar los humedales del delta del Paraná, un ecosistema compartido por las tres jurisdicciones provinciales, y establecer pautas de sostenibilidad en las actividades en la zona, asegurando su integridad sistémica en el corto, mediano y largo plazo. Entre enero y febrero de 2020 el avance del fuego en la zona había alcanzado mayor dimensión, situación que se profundizó durante los siguientes seis meses.

En este contexto, como adelantamos más arriba, un conjunto de niños y niñas vecinos de la ciudad de Rosario, junto con la Asociación Foro Ecológico de Paraná y la Asociación Civil por la Justicia Ambiental, presentó una ac-

ción de amparo colectivo contra la provincia de Entre Ríos y el municipio de Victoria, por un lado, por las omisiones e incumplimientos en relación con el deber de preservar los humedales del Delta del Paraná, que se evidenciaban en los más de tres mil focos ígneos producidos a raíz de la quema indiscriminada de pastizales; por otro, contra la provincia de Santa Fe y la provincia de Buenos Aires “en virtud del Principio de Cooperación en relación al tratamiento conjunto de la mitigación y emergencias ambientales de efectos transfronterizos”. La acción fue interpuesta ante la CSJN, por su competencia originaria.

En particular, se solicitó en la demanda que se declarara sujeto de derecho al “Delta del Paraná”, ecosistema esencial para la mitigación y adaptación al cambio climático, en la totalidad de su superficie que alcanza a los 22.587 km² y que abarca territorio de las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos y Santa Fe. Asimismo, se pidió que se ordenara a las provincias demandadas, con la participación del Gobierno Nacional, la elaboración e implementación de un Ordenamiento Territorial Ambiental y un Plan de regulación de los usos del suelo en el territorio insular, como correlato de la declaración de este ecosistema “en riesgo ante el cambio climático” y de la necesidad de su protección para generaciones presentes y futuras, de manera coordinada por las autoridades de la región. También, se requirió que se designara bajo la órbita del Estado Nacional, la figura de un “guardián” del sujeto Delta del Paraná, a fin de controlar la conservación y uso sostenible del humedal en su integridad, y se dispusiera la urgente participación ciudadana en la toma de decisiones a futuro en los términos del Acuerdo de Escazú.

En diciembre de 2021, la CSJN declaró su competencia para conocer en la causa y dispuso su acumulación con otros procesos iniciados en el mismo año por el mismo objeto. En este marco, en agosto de 2022 se dio

intervención a la Defensora General de la Nación conforme el art. 103 del CCyCN, que establece la actuación del Ministerio Público respecto de las personas menores de edad, incapaces y con capacidad restringida, y de aquellas cuyo ejercicio de capacidad requiera de un sistema de apoyos, en el ámbito judicial, complementaria o principal.

3.6.2. Intervención de la Defensoría General de la Nación

El Programa colaboró con la Defensora General de la Nación en el análisis del caso, considerando adecuada la intervención complementaria del organismo en representación de los niños, niñas y adolescentes, para lo cual resultaba indispensable conocer la integración del grupo, especialmente de la población infantil más vulnerable. Asimismo, realizó un análisis de la conveniencia de declarar sujeto de derecho al Delta del Paraná, de la implementación del ordenamiento ambiental y territorial, la participación ciudadana y la procedencia de la medida cautelar.

En este sentido, en noviembre de 2022 se presentó el dictamen del organismo, solicitando como primera medida el libramiento de una serie de oficios para conocer de manera precisa la integración del grupo e identificar eventuales condiciones adicionales de vulnerabilidad. Uno de ellos fue dirigido al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC) a fin de que informe cuántos niños, niñas y adolescentes residen en las zonas afectadas; niveles de pobreza a indigencia; niveles de desocupación y nivel educativo; poblaciones indígenas y otras minorías étnicas, religiosas y/o lingüísticas residentes; personas con discapacidad; e indicación de la cantidad de personas adultas mayores residentes en la zona. Otro oficio tuvo como destinatario al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) a fin de que in-

forme qué comunidades indígenas viven en las zonas afectadas y la cantidad de niños, niñas y adolescentes que la integran; otro, al Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBaP), a fin de que informe e identifique los barrios populares existentes en las zonas afectadas; finalmente, uno al Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, organismo descentralizado actuante en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, a fin de que informe, conforme sus relevamientos, qué cantidad de familias desarrollan actividades de agricultura familiar en las zonas afectadas y, de aquellas, cuántas pertenecerían a grupos indígenas. Asimismo, se solicitó se otorgue nueva intervención al organismo una vez producida la audiencia prevista en el art. 9 de la Ley 16.986, lo que al momento de cierre de este trabajo no había ocurrido. En un futuro dictamen, se evaluará la pertinencia de expedirse sobre el resto de los puntos analizados.

Conclusiones

El litigio ambiental está en pleno crecimiento y cada vez son más los defensores públicos que se involucran judicial y extrajudicialmente en materia ambiental. Ese compromiso creciente presenta aun desafíos enormes en términos de acceso a la justicia y dotación de recursos suficientes para avocarse a esta clase de conflictos.

De modo sintético haremos, a continuación, una enumeración de puntos que representan desafíos para el litigio ambiental de la defensa pública.

En primer lugar, es necesario fortalecer la formación de los funcionarios y magistrados para el litigio ambiental. En este sentido el avance en el cumplimiento de la Ley Yolanda ha representado una oportunidad de familiarizarse con la materia ambiental de forma masiva para los integrantes del MPD.

Lo cierto es que dicha capacitación aborda el aspecto jurídico de manera lateral, por lo que es necesario fortalecer una capacitación orientada al litigio, que sumado a la experiencia que muchos integrantes del MPD ya tienen en materia ambiental por sus trayectorias académicas, puede promover un aumento del involucramiento de los operadores jurídicos de la defensa pública. Los cursos que hoy dicta la Secretaría General de Capacitación y Jurisprudencia de la DGN, así como publicaciones como la presente, son aportes sustanciales para recorrer ese camino.

En segundo lugar, la falta de un cuerpo técnico de peritos especializados en la diversidad de materias afectadas por los conflictos ambientales representa un obstáculo a la hora de encarar el patrocinio de nuevos casos. Sin embargo, el convenio suscripto entre el MPD y el CONICET¹¹ y otras alianzas que se hacen con proyectos de investigación académica de Universidades nacionales apuntan a fortalecer la capacidad técnica del MPD para intervenir en este tipo de litigios.

En tercer lugar, la lejanía de las comunidades afectadas por los impactos ambientales de proyectos en lugares remotos del país también representa una dificultad en la accesibilidad a las defensorías, lo que se trata de cubrir también con acuerdos con otras instituciones, como por ejemplo los Centros de Accesos a la Justicia asentados en las provincias.

Más allá de estas dificultades y desafíos, desde el Programa de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la DGN creemos que el litigio ambiental es un campo de acción imprescindible para estos tiempos y de acuerdo a lo que la sociedad nos exige para enfrentar

los nuevos retos de un planeta sobreexplotado. Por ello creemos que el Ministerio Público de la Defensa de la Nación, con su calidad técnica, compromiso social y profesionalismo, puede ser un instrumento clave para aquellos sectores sociales más alejados de la justicia. Los defensores públicos junto a los demás líderes sociales y abogados ambientalistas son también defensores ambientales que pueden hacer la diferencia asumiendo este compromiso.

11 Convenio Marco entre el CONICET y Ministerio Público de la Defensa de la Nación, de noviembre de 2016. Disponible en:

https://www.mpd.gov.ar/pdf/fortalecimiento_institucional/res%20DGN%201769_2016.PDF

SECCIÓN III

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La protección de los ríos urbanos en América Latina. Caso río Monjas (Ecuador)

Andrés Martínez-Moscoso

Doctor (PhD) en Estudios Políticos y Constitucionales por la Universidad de Alicante. Jurista de profesión. Profesor Titular del Colegio de Jurisprudencia de la Universidad San Francisco de Quito y director de su Instituto de Investigaciones Jurídicas. Miembro de la Comisión Mundial de Derecho Ambiental (CMDA) de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

I. Introducción

El sexto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU considera que, para 2030, la población mundial debería lograr el acceso universal y equitativo al agua segura para beber a un precio asequible para todos (Hidalgo García 2016).

A nivel global se puede ver como desde 2012 las crisis relacionadas con el agua han estado presentes entre los cinco primeros peligros de la “lista de Riesgos Globales por Impacto del Foro Económico Mundial”¹. A nivel regional, el “Water Conflict Chronology”² identifica 63 conflictos de importancia en América Latina.

Si miramos la dimensión internacional, la invasión rusa a Ucrania no solo se trata de una de las mayores crisis humanitarias que vive la población mundial por los civiles fallecidos, los heridos atendidos y los millones de desplazados que ha provocado, sino por sus

1 Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>. Último acceso: 30/06/2023.

2 Disponible en: <https://www.worldwater.org/conflict/map/>. Último acceso: 01/04/2023.

efectos en la calidad del aire, agua y pérdida de biodiversidad (Shumilova et al 2023).

Según, “Science of The Total Environment”, el daño sufrido por los bombardeos de las infraestructuras industriales y comerciales trae como consecuencia la contaminación de las fuentes de agua. Esto se suma a la escasez del bien y de servicios sanitarios a causa de la destrucción de las ciudades. Además, por cada ataque, a medida que se genera mayor destrucción física, la calidad del aire disminuye y los riesgos de escape de material radioactivo se elevan (Pereira et al 2022).

Es penoso saber que en el siglo XXI se recurra al agua (derecho humano y fundamental) como un arma, con el propósito de generar hambruna, condiciones higiénicas no adecuadas, así como pérdida de toda forma de vida. No obstante, los crímenes de guerra, genocidio, agresión y lesa humanidad no prescriben, y en algún momento sus responsables deberán ser juzgados y castigados.

Regresando a nuestra región, uno de los grandes desafíos que tiene América Latina es la depuración de las aguas residuales, ya que únicamente se trata del 30% al 40% de las aguas residuales recolectadas (BID 2019), situación que se replica en el caso ecuatoriano, donde del total de municipios (221) sólo el 60% realizan el tratamiento, aunque de este porcentaje gran parte de la infraestructura instalada se encuentra en condiciones ineficientes o cuenta con sistemas parciales de depuración (Embid et al 2020).

A 15 años del fallo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios” (cuenca Matanza-Riachuelo) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina, el presente artículo resalta la importancia que tuvo la decisión para el derecho ambiental y el derecho de aguas del continente respecto a los estándares establecidos y el rol que tiene la administración de justicia en la consecución de estos derechos.

Por ello, en este trabajo se exponen los avances y el desarrollo jurisprudencial desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos con relación al derecho al agua, y se toma como caso de análisis el fallo “Río Monjas”, en la República del Ecuador, debido a la similitud con el fallo “Mendoza” al tratarse de un río urbano de su capital, Quito.

II. Método

La presente investigación fue realizada con el propósito de demostrar la manera en que el emblemático caso “Mendoza” marcó el inicio en la protección del ambiente sano, así como de los recursos hídricos en América Latina. Es por ello que se trabajó con un método comparativo, utilizando la jurisprudencia de la Corte Constitucional ecuatoriana a través de un fallo (el mencionado “Río Monjas”) en una acción extraordinaria de protección en la cual se condenó al municipio de la capital de la República del Ecuador por la vulneración de los derechos a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, todo ello conectado con los derechos a un hábitat seguro, al agua, al desarrollo sostenible, a la ciudad, a los derechos de la naturaleza y al patrimonio cultural.

El trabajo recurrió, también, a la metodología histórica jurídica, sobre todo con el propósito de explicar el desarrollo que ha existido en la región respecto del reconocimiento del derecho al agua, con énfasis en la jurisprudencia de la Corte IDH.

III. El agua en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos³

A nivel de la región, el derecho al agua se puede considerar a partir de dos momentos, uno normativo y otro jurisprudencial: en primer lugar, su contenido y alcance establecido

³ Ver: Andrés Martínez-Moscoso (2023).

en el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como a la luz del Protocolo de San Salvador, en relación con el informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 2015, donde -en su capítulo IV- la CIDH se refirió a la situación del acceso al agua en las Américas, considerándolo como un derecho humano en el Sistema Interamericano, ya que el acceso a este recurso se encuentra estrechamente vinculado al respeto y garantía de varios derechos humanos (vida, a la integridad personal y al principio de igualdad y no discriminación); y el otro, por medio de las decisiones jurisprudenciales, en las que mediante la interpretación del derecho a la salud se refería también al derecho al agua. Últimamente, también, con decisiones específicas en las que tanto al derecho del ambiente sano como al derecho al agua se los ve como derechos autónomos.

III. a. Protección difusa (territorios y pueblos; cárceles)

Sobre el derecho a la salud desarrollado por la Corte IDH, destacan casos como: “Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay” (2006); “Ximenes Lopes vs. Brasil” (2006); “Albán Cornejo y otros vs. Ecuador” (2008); “Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana” (2012); y “Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador” (2015).

La Corte IDH, al referirse a la obligación estatal de garantía de acceso a agua potable (en su jurisprudencia acerca de las garantías básicas que deben tener las personas privadas de la libertad), establece que debe ser por lo menos suficiente y salubre para garantizar una vida digna; en este tema se destaca lo establecido en los casos “Pacheco Teruel y otro vs. Honduras” (2012); “Vélez Loor vs. Panamá” (2010); “Yvon Neptune vs. Haití” (2008); y “López Álvarez vs Honduras” (2006).

Del mismo modo, la cuestión del acceso al

agua ha estado vinculada a la jurisprudencia sobre pueblos indígenas y su relación con un ambiente sano, alimentación, agua e identidad cultural, ya que la Corte reconoce al agua como parte de la propiedad colectiva de estos grupos. Así, la jurisprudencia relevante en este sentido incluye los fallos “Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay” (2005; párrafos 164 y 167); “Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay” (2006; párrafos 73.69, 168, 230); “Pueblo Saramaka vs. Surinam” (2007; párrafos 126, 201); y “Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay” (2010; párrafos 259, 273, 300, 303, 323).

III. b. Casos concretos de protección

A continuación, se desarrolla el contenido y las principales conclusiones a las que llegó la Corte IDH respecto a dos sentencias que involucran a comunidades indígenas y en las que se desarrolló el derecho al ambiente sano y al agua de manera concreta.

El primero es el fallo “Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay” (2010), en el que se analizó -entre otras cuestiones- la amenaza a la supervivencia de dicha comunidad con base en el acceso y calidad del agua. La Corte usó estándares internacionales con el propósito de verificar si se garantizaba el acceso al mínimo vital del agua, el cual lastimosamente no superaba los 2.17 litros por habitante por día, hecho que les impedía realizar sus necesidades básicas ligadas a alimentación e higiene (párr. 195).

De igual manera, no solo hace falta tener acceso al agua, sino que, además, esta debe mantener calidad a través de niveles tolerables de riesgo y que el servicio sea continuo. Se trata de características que configuran lo que, a través del ODS 6, se conoce como “agua segura”. En este sentido, el Estado no realizó las gestiones suficientes para garantizar el acceso de la comunidad al líquido vital (párr. 196).

Por último, el alto Tribunal señaló la importancia que tiene el derecho al agua para la realización de otros derechos como alimentación, educación y salud, sobre todo respecto al colectivo de niños y niñas de la comunidad, pues la falta de acceso genera extrema vulnerabilidad por parte de estos (párr. 272).

El segundo fallo es el caso “Lhaka Honhat vs. Argentina” (2020)⁴, al que muchos consideran como la primera vez en que la Corte IDH se pronunció de manera autónoma sobre el derecho al medio ambiente sano, la alimentación adecuada, el acceso al agua y a la identidad cultural (Mora Navarro 2020).

Del texto de la sentencia se destaca un recorrido pormenorizado por los distintos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos que se refieren al agua, entre ellos: la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26); la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 25); el Protocolo Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11); la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14); la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; la Carta Social de las Américas (art. 9); y las resoluciones 2349/07 (el agua, la salud y los derechos humanos) y 2760/12 (derecho humano al agua potable y al saneamiento) de la Asamblea General de la OEA.

En su análisis, la Corte IDH reconoce que el agua es esencial para la vida y la salud, e indispensable para garantizar una vida digna (párrafo 228). Del mismo modo, se hace una cita a lo señalado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU en relación con el contenido del derecho humano

al agua (suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible). En la sentencia resulta significativo que se refiere al agua como un bien social y cultural, y no necesariamente económico.

Si bien es cierto que la garantía del derecho al agua implica obligaciones progresivas, los Estados tienen que garantizar sin discriminación el acceso a su plena realización y, sobre todo, evitar que terceros menoscaben el derecho. También deben asegurar la garantía de un mínimo vital de agua (la Corte IDH lo llama “mínimo esencial de agua”), de manera particular para personas de atención prioritaria, entre los que incluye a los pueblos indígenas (Comunidad Lhaka Honhat).

A criterio de Ferrer Mac-Gregor (2020), la novedad de la sentencia radica, entre otras, en la distinción entre “tierra” y “territorio”, así como una protección diferenciada del territorio, entre los que incluye el agua. Así, la diferencia radica en que, si bien existen derechos identificados con la tierra, estos cobran valor en la cosmovisión indígena al encontrarse dentro de un “territorio” determinado. Es así que el agua pasa a ser justiciable de manera directa a la luz del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

IV. Estudio de la Sentencia N°2167-21-EP/22 (El río Monjas)

En Ecuador, el máximo órgano de interpretación constitucional es la Corte Constitucional. Está formada por nueve jueces, los cuales tienen, dentro de sus competencias, la de conocer las denominadas “acciones extraordinarias de protección”. Conforme lo establece el ordenamiento jurídico ecuatoriano, ello tiene por propósito garantizar la protección de los derechos constitucionales y el debido proceso en las sentencias, autos definitivos, así como en resoluciones con fuerza de sentencia.

Es importante destacar que, en el caso del río Monjas, se discutieron: primero, respecto

⁴ El estudio de esta sentencia fue realizado previamente por el autor en: La evolución normativa para la garantía del derecho al agua en Ecuador.

al proceso, la falta de motivación en las sentencias (pues los jueces de instancia negaron las acciones de protección previas sin una argumentación completa); y segundo, respecto al río Monjas, los derechos a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado en conexión con el derecho al hábitat seguro, al agua, al desarrollo sostenible, a la ciudad, a la naturaleza y al patrimonio cultural.

V. a. Hechos relevantes del caso

A diferencia de lo ocurrido con el caso “Mendoza”, donde la acción fue iniciada por un colectivo, en el caso del río Monjas las que plantearon la acción de protección inicial (el 20 de octubre de 2020) fueron las hermanas Monge Froebelius en su calidad de propietarias de un bien patrimonial (casa de hacienda) situado en las laderas de este cuerpo hídrico. Las mujeres consideraron que el Distrito Metropolitano de Quito (DM Quito), debido a acciones y omisiones, estaba vulnerando sus derechos a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, así como su derecho a la vida, a la salud, a la vivienda, a la propiedad y a acceder a un patrimonio cultural.

La acción constitucional fue conocida en primera instancia por una jueza de la Unidad Judicial de Tránsito de Quito, que la rechazó. Posteriormente, las hermanas Monge apelaron y, el 19 de mayo de 2021, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha confirmó la sentencia y, por lo tanto, rechazó las pretensiones.

No obstante, las accionantes, al sentir vulnerado su derecho al debido proceso, por falta de motivación, presentaron la acción de protección en contra de esta sentencia, la cual fue admitida a trámite por parte de la Corte Constitucional el 9 de septiembre de 2021.

Sin embargo, llama la atención en este caso que, a diferencia del tratamiento regular que

se da en la justicia constitucional ecuatoriana, el mismo fue considerado como “prioritario”, razón por la que la sentencia definitiva, objeto de análisis, se obtuvo en cuatro meses.

Por último, merece la pena destacar algunas cuestiones que tienen que ver con la ubicación, el entorno, y proceso de contaminación que sufre el río Monjas y que son necesarias para la comprensión de cada uno de los parámetros que usó la Corte.



Fuente: Elaboración propia.

El río Monjas se encuentra ubicado en la ciudad de Quito, capital de la República del Ecuador. Se trata de un río urbano, que forma parte de la Demarcación Hidrográfica del río Esmeraldas, por lo que su desembocadura final está en el Océano Pacífico.

Es considerado un río altamente contaminado, pues a su paso por la ciudad se descargan, sin tratamiento previo, las aguas residuales de los domicilios de miles de quiteños, factor que ha hecho que aumente considera-

blemente su cauce; por ende, el mismo se ha ensanchado provocando erosión hídrica a su paso, sumado a que el terreno sobre el que se asienta el río es de origen volcánico, lo que hace que sea más susceptible a este fenómeno (Sentencia N°2167-21-EP/22, párr. 29 a 31).

El crecimiento desordenado de la ciudad ha provocado un incremento en el número de la población (2 millones de habitantes) y, en consecuencia, de la huella urbana, lo cual provocó que el territorio sobre el que se asienta haya perdido su capacidad para precolar las aguas lluvias.

En lugar de cumplir con su obligación constitucional y legal de dotar a la ciudad de un servicio de alcantarillado y depuración de aguas residuales a través de la construcción de una Planta Depuradora, el DM de Quito optó por la construcción de una infraestructura tipo “colector” (en el sector El Colegio), con el propósito de recoger las aguas residuales y pluviales (combinarlas, lo cual no es recomendado). Esto desembocó en un crecimiento inusual de los caudales del río Monjas.

Por último, el derecho de las accionantes se encuentra en juego pues el inmueble de su propiedad, la “Casa Hacienda Carcelén” (que tiene un alto valor histórico y patrimonial para el Ecuador, pues perteneció a la Marquesa de Solanda, esposa de Antonio José de Sucre), está ubicada en la parte occidental del río, la cual sufre el riesgo de colapsar debido al aumento de la erosión hídrica en uno de los muros sobre los que se asienta.

V. b. Análisis constitucional

Por no ser objeto de estudio en este artículo, no se abordarán las cuestiones relativas a la falta de derecho a la motivación que alegaron las accionantes, pues según lo establece la Corte Constitucional para que exista una argumentación completa deben existir por lo menos tres elementos: tesis, base fáctica y

justificación jurídica. Esto ha sido sostenido por la alta magistratura a través de Sentencia N°1158-17-EP/21 (deficiencia motivacional: inexistencia; insuficiencia; y apariencia).

Un factor clave a tener en cuenta en el caso ecuatoriano es que la Constitución de la República, desde el año 2008 y con el propósito de proteger los derechos de la Naturaleza y garantizar el ambiente sano y el desarrollo sostenible, invirtió el principio procesal de la carga de la prueba.

En este sentido, le correspondía al DM de Quito, según lo establece el art. 397 de la Carta Magna, demostrar que no existió daño ambiental al río Monjas, ya sea por acción u omisión⁵.

Además, es pertinente destacar el rol activo que tuvo la Corte Constitucional en este caso a través del juez ponente, quien, de manera interesante, activó el principio *iura novit curia*; además, y por más que no fue solicitado por los actores, esta alta magistratura terminó por pronunciarse además respecto a los derechos al agua, al desarrollo sostenible y al derecho a la ciudad (Sentencia N°2167-21-EP/22, párr. 74).

Entre los principios asociados al derecho ambiental que utilizó la Corte y que se desarrollan en los siguientes párrafos, se pueden citar los de responsabilidad objetiva por daños ambientales; el que contamina paga; sostenibilidad o sustentabilidad; y prevención.

V. b. 1. Ambiente sano

De manera histórica, el Ecuador ha mantenido un especial compromiso en materia ambiental, tanto por tratarse de un país megadiverso⁶ como por haber mostrado especial

5 Art. 397, numeral 1, CRE: “...la carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencia o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado...”.

6 Un país megadiverso posee la mayor cantidad y diversidad de animales y plantas, casi el 70% de la diversidad

interés en la suscripción y puesta en marcha de diversos acuerdos internacionales, tanto de *hard law* como de *soft law*. Estos han tenido influencia directa en su marco normativo constitucional y legal.

En 1983, con la reforma de la Carta Política de 1979, se incorporó el derecho de los ciudadanos a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, con una clara visión antropocentrista, vinculada a los aspectos sanitarios y al cumplimiento del derecho a la salud, además de la responsabilidad estatal de preservar la naturaleza.

En 1996, en la Codificación de la Carta Magna, se incorporó el concepto de *desarrollo sustentable*, así como los principios de prevención y de la preservación de las áreas naturales, lo cual se colige a partir de la influencia que tuvo la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

Sin embargo, la influencia de los Tratados de Derecho Internacional Ambiental fue determinante en la Constitución de 1998, tanto por el compromiso del Estado de defender el medio ambiente y el reconocimiento del derecho a vivir en un ambiente sano como por la inclusión de la consulta ambiental, de la consulta previa, libre e informada, y de la prohibición de ingreso de desechos físicos y la responsabilidad objetiva a nivel ambiental.

Por último, en la Constitución de la República de 2008, se reforzó el reconocimiento del derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado con la respectiva ampliación de otros derechos derivados del Derecho Internacional Ambiental y que son objeto de análisis en la presente investigación. También se presentó la novedad de la incorporación del reconocimiento de la Naturaleza como sujeto de derechos, bajo una perspectiva ecocéntrica o biocéntrica (Martínez-Moscoso y Castro 2023).

En el caso del río Monjas, la Corte Constitucional analizó la doble dimensión que tiene el derecho al ambiente sano a nivel regional: en su faceta individual, respecto a las violaciones que puede existir sobre este derecho, con repercusiones directas o indirectas sobre las personas, así como con las generaciones presentes y futuras; y, en su dimensión colectiva, de manera difusa, sobre colectivos que tienen un interés general compartido.

Así, sobresalen las obligaciones positivas, es decir, aquellas que obligan a actuar y tomar acciones que, en este caso, correspondía al DM de Quito (construir la infraestructura adecuada tanto a nivel de alcantarillado pluvial y de aguas servidas, así como de dotar de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, PTAR, por ser de su competencia al tratarse de un servicio público de saneamiento ambiental). El hecho de no realizarlo trajo como consecuencia la contaminación y degradación ambiental, y el consecuente desequilibrio ecológico de la cuenca del río Monjas.

Sobre las obligaciones negativas, estas tienen que ver de manera directa con el hecho de abstenerse de realizar descargas de los efluentes del sistema de alcantarillado en el río Monjas, los cuales rebasaron los límites legales establecidos, generando no solo contaminación sino, además, un efecto secundario: el aumento del caudal, con la consecuente erosión hídrica en las paredes y aumentando el riesgo sobre las personas e inmuebles de la zona.

Por último, el DM de Quito no cumplió con su obligación positiva de constatar los niveles de contaminación del río Monjas, conforme consta en el proceso; y como se desprende del seguimiento que han dado los diversos organismos asociados al Municipio, debió iniciar un proceso de descontaminación de las aguas, todo ello con el propósito de mejorar la calidad del agua y, por ende, del ecosistema.

mundial de especies.

V. b. 2. Naturaleza como sujeto de derechos

Es preciso señalar que no es la primera vez que la Corte Constitucional reconoce a la Naturaleza como sujeto de derechos. No obstante, su importancia radica en que se trata del primer pronunciamiento sobre un río urbano.

Si bien es cierto que algunos países han reconocido a la Naturaleza como sujeto de derecho (Cano Pecharroman 2018), la particularidad del caso ecuatoriano es que se trata del único país en considerarlo en su carta constitucional (Martínez-Moscoso et al 2023). En este sentido, el constituyente ecuatoriano realizó el citado reconocimiento. Sin embargo, fue la Corte Constitucional, en su calidad de máximo órgano de interpretación constitucional, la que le ha dado contenido a los derechos de la Naturaleza, que fue clasificada en tres variables: a) patrimonio forestal: Mar-Meza, Manglares, Bosque Protector Los Cedros; b) cuerpos hídricos: río Aquepi, río Monjas; y c) vida silvestre: Estrellita.

Respecto a los ríos como sujetos de derechos, la Corte (en el caso del río Aquepi) señaló que el reconocimiento que hace la Constitución respecto a la Naturaleza como sujeto de derechos es en términos generales y abstractos. A la vez, indica que generar un reconocimiento jurisdiccional específico (río) contribuye para lo establecido en el preámbulo constitucional como "...construir una nueva forma de convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza" (Sentencia N°1185-20-JP/21, párr. 47).

Por tanto, la Corte Constitucional del Ecuador reconoció al río Aquepi como titular de derechos de la Naturaleza y, por ende, a que se "(...) respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos" (Constitución de la República del Ecuador -CRE-, art. 71), y señaló que SENAGUA,

al no proteger el caudal ecológico, vulneró los derechos del río como sujeto de derechos (Sentencia N°1185-20-JP/21, párr. 82).

En el caso del río Monjas, la Corte sacó a colación su posición en el sentido de que los ríos forman parte, como un elemento sistémico, de la Naturaleza en general; por lo tanto, cumplen diversas funciones ecosistémicas. Al ser dinámicos, complejos e integradores, se conectan con otros ecosistemas, aguas arriba cuanto aguas abajo, así como en las orillas con la cuenca en general y con la vegetación (Sentencia N°22-18-IN/21, párr. 123-124).

Por eso, el río importa tanto por su valoración en sí mismo como respecto de lo que aporta, es decir, su afectación puede traer consecuencias a todo el ecosistema en general (Sentencia N°2167-21-EP/22, párr.121). Los jueces concluyen que el río Monjas "...está enfermo, ha perdido su equilibrio ecológico y requiere restauración" (Sentencia N°2167-21-EP/22, párr.127).

La Corte justificó que un juez puede recibir una acción respecto a un elemento específico de la naturaleza, puesto que es preciso en estos casos determinar el daño y la reparación específica, por lo que se hace necesario identificar al sujeto de derechos. Así, concluye que el río Monjas es sujeto de derechos (Sentencia N°2167-21-EP/22, párr.125).

Vulneraciones de los derechos constitucionales del río Monjas

La naturaleza ... tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos... (art. 71, CRE)



Elaboración propia; A partir de (Sentencia No. 2167-21-EP/22)

V. b. 3. Patrimonio cultural

Uno de los ejes centrales de la acción de protección planteada por las hermanas Monje fue precisamente el hecho de que consideraron que el DM de Quito vulneró el derecho al patrimonio cultural respecto de su bien inmueble (Hacienda Carcelén). Esto, por cuanto dicha institución no tomó las acciones preventivas del caso con el propósito de evitar que se amplíe la acción de la erosión hídrica del río Monjas y, por tanto, afecte la casa.

Se entiende que la Corte Constitucional puso especial atención en este caso pues se trataba de un bien con alto valor histórico y por eso la protección y prioridad que se dio en su tratamiento. No obstante, se trata de uno de los puntos de la sentencia que contiene un análisis

somero, que simplemente identifica las normas constitucionales que protegen el patrimonio natural y cultural así como normas de soft law de organismos internacionales, y describe brevemente la historia del inmueble.

A nivel constitucional, el punto 13 del art. 83 señala como un deber primordial del Estado la protección del patrimonio cultural del país, cuyo fin no es otro que conocer la memoria histórica. En el presente caso, corresponde al hecho de que la Casa Hacienda tiene un valor intrínseco pues data del siglo XVIII y perteneció en primer lugar a la Orden de los Jesuitas. Luego de su expulsión del país, como mencionamos anteriormente, pasó a manos de la Marquesa de Solanda (María Carcelén, esposa del prócer de la independencia americana Antonio José de Sucre).

Una vez que se comprende la necesidad de protección respecto de la memoria histórica de la ciudad y del país, la Corte recordó que el preservar, mantener y difundir el patrimonio arquitectónico y cultural es una competencia exclusiva de los gobiernos municipales y metropolitanos. En este caso, el DM de Quito, a través de su Instituto de Patrimonio, no ha dado una respuesta eficiente para las propietarias del inmueble.

La crítica radica en el hecho de que el Instituto, según las accionantes, se limitó a brindar asistencia financiera para restaurar el exterior de la Casa Hacienda y no se tomaron medidas de fondo con el propósito de mejorar la estructura del inmueble; y, sobre todo, para evitar que el proceso erosivo continúe y termine por destruirlo debido al deterioro de la cuenca del río Monjas. Por esto la Corte Constitucional concluye que el DM de Quito vulneró el derecho a proteger el patrimonio cultural de las personas.

V. c. *Iura novit curia*: derecho al agua, al desarrollo sostenible y derecho a la ciudad

V. c. 1. *Derecho al agua*

La Constitución ecuatoriana reconoció al agua como un derecho humano y fundamental que forma parte de los denominados “derechos del buen vivir”, es decir, que para la consecución del *sumak kawsay* (expresión quichua que significa buen vivir), es necesario que el individuo tenga materializados este y otros derechos, asociados a los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA; salud, educación, soberanía alimentaria, ambiente sano, entre otros).

Al tratarse de un elemento fundamental para la vida, el Estado tiene la obligación de conservar, recuperar y manejar de manera integral los recursos hídricos, entre los que se

incluyen las cuencas hidrográficas y el caudal ecológico, vulnerados por el DM de Quito: en el primer caso, al no realizar un manejo integral de la cuenca del río Monjas como consecuencia de la expansión urbana desordenada, los problemas ambientales asociados a la contaminación y la erosión de la cuenca; en el segundo caso, especialmente a partir del inusual incremento del caudal, producto de la disposición final y sin tratamiento de las aguas residuales de miles de hogares de la ciudad de Quito.

La Corte puso énfasis en la pérdida de calidad de las aguas del río Monjas, hecho que impactó en el aprovechamiento y conservación del agua, sobre todo porque en Ecuador existe normativa expresa respecto de los vertimientos y los niveles permitidos, los cuales en este caso fueron superados, vulnerando así el derecho al agua, con relación a la calidad, lo cual trajo además como consecuencia la contaminación del suelo.

Las omisiones del DM de Quito, a criterio de la Corte Constitucional, provocaron “(...) un desequilibrio en el ecosistema del río (...) su lecho se ha profundizado, sus paredes se han erosionado, ya no hay valle alrededor de los bordes (...)” (Sentencia N°2167-21-EP/22, párr. 88). Dentro del proceso, incluso el municipio admitió que, a más caudal del río, esto produce un proceso más rápido de erosión. Con esto se vulneró el parámetro de cantidad de agua y la consecuente afectación del ciclo hidrológico, ya que, por responsabilidad estatal, debió garantizar la gestión del agua bajo criterio de sostenibilidad con el propósito de mantener el equilibrio del ecosistema de la cuenca del río Monjas.

V. c. 2. *Desarrollo sostenible*

Dentro del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional ecuatoriana el principio de sostenibilidad no ha sido del todo desa-

rrollado. Por eso, el juez ponente aprovechó la oportunidad de este caso para tratarlo. Primero, con el propósito de unificar el concepto, pues las referencias en la carta constitucional siempre se las hace respecto a la *sustentabilidad*, concepto que ha sido superado y que se engloba en la *sostenibilidad*⁷.

En la sentencia se argumenta respecto al desarrollo sostenible tanto a nivel del reconocimiento expreso que hace la norma constitucional, a través de la garantía estatal de un modelo sostenible (de la utilización sostenible de los recursos naturales), como en cuanto a la directriz del régimen de desarrollo nacional, en el cual se debe mantener un ambiente sano y sostenible.

Resulta curioso que en el fallo se usan normas de *soft law*, entre las que destacan la Declaración de Río de 1992 y la de Río +20, para referirse a la relación que guarda la sostenibilidad respecto al agua como un elemento básico para el modelo de desarrollo sostenible, pues hace falta un uso y aprovechamiento del recurso hídrico que permita acceso suficiente, con calidad y con preservación de las fuentes.

También es importante destacar y reflexionar acerca de la inclusión en la sentencia de los criterios de los pobladores, quienes se expresan respecto a la contaminación generada a partir de la deficiente gestión de los recursos hídricos⁸. Este hecho puede ser incluido como una expresión del constitucionalismo transformador o del constitucionalismo popular.

Según la Corte, en el caso del río Monjas, mal se puede hablar de un cumplimiento de un modelo de desarrollo sostenible cuando

existe una degradación gradual de su ecosistema y una evidente contaminación, aspectos que configuran la vulneración de este derecho por parte del DM de Quito.

V. c. 3. Derecho a la ciudad

Desde lo teórico, autores como Lefebvre (1978), Borja (2003) o Harvey (2013) se han aproximado al concepto de *derecho a la ciudad*, con el propósito de explicar que no se trata simplemente del acceso al espacio público o, en su defecto, de replicar comportamientos de los actores de la sociedad o élites, sino de partir de un proceso de apropiación de estos espacios donde los ciudadanos experimentan la posibilidad de plasmar sus sueños y aspiraciones con relación al espacio construido. Así, Lefebvre (1978, 138) dice que “el Derecho a la Ciudad no puede concebirse como un simple derecho de visita o retorno hacia las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como derecho a la vida urbana, transformadora, renovadora”.

Para la Corte Constitucional del Ecuador se trata de un derecho difuso, en el cual el ambiente urbano es la clave para la consecución del derecho a la ciudad; de ahí la importancia que tiene la relación entre quienes habitan en el sector y el disfrute de los espacios alrededor del río. La Corte definió los cuatro elementos que lo componen: 1) distribución especial justa de recursos en buenas condiciones; 2) gestión democrática de la ciudad; 3) diversidad social, económica y cultural; y, 4) armonía con la naturaleza (Sentencia N°2167-21-EP/22, párr. 103). Por ello existe la necesidad de generar una planificación urbana que obedezca a una “aproximación ecosistémica”, donde lo ambiental, la gestión de riesgos y la resiliencia sean una realidad por medio del soporte de “infraestructu-

⁷ “Sostenible” se refiere al enfoque político o económico que permite mantener algo durante largo tiempo sin agotar los recursos o causar grave daño al medio ambiente, y que toma tres esferas: la económica, la social y la ambiental.

⁸ “Un morador de la Urbanización Balcón del Norte ha afirmado que este río es “una alcantarilla de las aguas servidas y aguas lluvias del sector norte de Quito”. (Sentencia N°2167-21-EP/22, párr. 96).

ra verde y azul”⁹ (Sentencia N°2167-21-EP/22, párr. 105-106).

En este sentido, el alto tribunal consideró que las descargas de las aguas residuales sin tratamiento previo incrementó el caudal del río, con la consiguiente erosión y la mala gestión del recurso natural. Además, la contaminación de las aguas, debido a la citada omisión por parte del DM de Quito, permitió un crecimiento exponencial y descontrolado de la ciudad, lo que ocasionó la vulneración del derecho a la ciudad del cual son titulares todos los ciudadanos de Quito.

VI. Reparaciones y decisión

Conforme lo establece la Constitución de la República (art. 86, 3), cuando un juez declara la vulneración de un derecho, como en el caso del río Monjas, este debe ordenar la respectiva reparación integral, material e inmaterial y especificar e individualizar las obligaciones, positivas y negativas, a cargo del destinatario de la decisión judicial.

El fallo fue enfático al señalar la violación de los siguientes derechos por parte del DM de Quito: derecho a motivación de la sentencia de segunda instancia de la acción de protección; derecho a vivir en un medio ambiente sano y equilibrado a favor de las accionantes; derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; derecho al agua; desarrollo sostenible; derecho a la ciudad; y derecho al patrimonio cultural, de las personas que viven en el área de influencia del río Monjas. Por último, estableció el reconocimiento del

río Monjas como sujeto de derechos y, en consecuencia, la vulneración que hizo el DM de Quito de sus derechos reconocidos en la Constitución.

La Corte Constitucional, en su jurisprudencia, ha establecido que las reparaciones deben ser “adecuadas a la violación” y “deseables para las víctimas”, así como “aceptables en el contexto social y cultural, y posibles de acuerdo con las condiciones económicas e institucionales” (Sentencia N°202-19-JH, párr. 184). Por eso, se buscó que las medidas se enfoquen en la rehabilitación del ecosistema y en la no repetición de las acciones u omisiones que llevaron a la violación de derechos.

Así, la Corte dictó tres medidas de reparación para cumplir este propósito. La primera se concentró en el objeto de la acción, esto es, en la estabilización de la quebrada para proteger la Casa Hacienda Patrimonial; la segunda se enfocó en un plan complementario para recuperar el ecosistema del río Monjas; la última, en una medida legislativa a nivel municipal, para que el DM dicte una Ordenanza verde-azul.

9 Soluciones basadas en la naturaleza, en las que se da reconocimiento a las capacidades propias del espacio verde y las aguas de producir beneficios ambientales. Este tipo de herramientas de carácter estratégico se usan, entre otros, para la adaptación y mitigación climática.

Medidas de reparación

CASO- EL RÍO MONJAS



Fuente: Elaboración propia a partir de Sentencia No. 2167-EP/22, párr. 155-165

VII. Conclusiones

En la presente investigación se destacan como principales hallazgos las coincidencias que existen entre el caso del río Monjas con el de la cuenca Matanza-Riachuelo, no solo por tratarse de un río urbano, sino por, además, la evidente negligencia por parte del Estado respecto a sus competencias en materia ambiental y gestión de los recursos hídricos así como por el rol importante para la reparación, a través de sus diversas medidas, por parte de los altos tribunales de justicia de cada uno de los países.

Además, es claro que la Corte IDH, a través de su jurisprudencia, ha experimentado una interesante evolución respecto a dos de-

rechos que se discuten en estos casos: el primero, relativo al agua; el segundo, al medio ambiente sano.

Es importante mencionar que, en el caso del río Monjas, este reviste importancia no solo por su reconocimiento como sujeto de derechos, lo cual se suma a la lista de otros ríos que gozan de ese estatus en Nueva Zelanda, la India, Colombia, entre otros países, sino que resulta interesante el reconocimiento y desarrollo del contenido de otros derechos que durante mucho tiempo estuvieron tan solo dentro de una discusión doctrinaria o académica, como es el caso del derecho a la ciudad.

Más allá de los aportes que trajo el caso del río Monjas, no deja de sorprender la celeridad en su tratamiento, pues inició en octubre

de 2020 como una acción de protección ante un juez de primer nivel y obtuvo sentencia por parte de la Corte Constitucional en enero de 2022, situación que no ocurre con la mayoría de los casos. No obstante, queda el interrogante acerca de si el tratamiento prioritario que dio esta magistratura radicó en su importancia ambiental o, en su defecto, en el hecho de que -por la Constitución- la renovación del cargo de tres de los jueces debía hacerse también en enero de 2022.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo. 2019. *De estructuras a servicios. El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe*. Editado por Eduardo Cavallo Andrew Powell Tomás Serebrisky.

Borja, Jordi & Zaida Muxí. 2003. *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Publicación autogestionada.

Cano Pecharroman, Lidia. 2018. "Rights of Nature: Rivers That Can Stand in Court", *Resources* 7(1), 13 <https://doi.org/10.3390/resources7010013>.

Embid Antonio; F. Bretas; G. Casanova; T.L. Crisman & F. Miralles, F. 2020. *Agua para el futuro: Estrategia de Seguridad Hídrica para América Latina y el Caribe. Volumen 1: Informe Principal*. Washington: BID.

Ferrer Mac Gregor, Eduardo. 2020. "Lhaka Honhat y los derechos sociales de los pueblos indígenas". *Revista electrónica de estudios internacionales* (REEI), 39.

Harvey, David. 2013. *Ciudades rebeldes: Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones AKAL. <https://doi.org/10.24201/es.2015v33n99.1401>

Lefebvre, Henri. 1978. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.

Hidalgo García, María del Mar. 2016. "La gestión del agua factor clave para el cumplimiento de los ODS", *bie3: Boletín IEEE*, I (abril-junio): 317-331.

Martínez-Moscoso, Andrés. 2023. "La evolución normativa para la garantía del derecho al agua en Ecuador". *Vox Iuris*, (por publicarse).

Martínez-Moscoso, Andrés, Pablo Alarcón, Martina Sánchez Espinoza. 2023. "Los derechos de la Naturaleza en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Ecuatoriana. Reconocimiento y evolución histórica". *Dikaion*, 32(2).

Martínez-Moscoso, Andrés e Israel Castro-Enríquez. 2023. "La influencia de los principios generales del Derecho Internacional Ambiental en el constitucionalismo ecuatoriano". En: *La Constitución de 2008: un enfoque multidisciplinario y comparado*, Quito, UDLA y Corporación de Estudios y Publicaciones (por publicarse).

Mora Navarro, Fanny. 2020. "Los derechos a un ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural. Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina ante la CIDH". En: *e-Revista Internacional de la Protección Social*, 5(2): 330-355.

Pereira, Paulo; Ferdo Bašić; Igor Bogunovic; Damia Barcelo. 2022. "Russian-Ukrainian war impacts the total environment". *Science of The Total Environment*, Volume 837.

Shumilova, O.; Tockner, K.; Sukhodolov, A. et al. 2023. "Impact of the Russia-Ukrai-

ne armed conflict on water resources and water infrastructure”. *Nat Sustain* 6: 578–586 <https://doi.org/10.1038/s41893-023-01068-x>

Links web

Lista de Riesgos Globales por Impacto del Foro Económico Mundial. Disponible en: <https://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2023/>, último acceso: 30/06/2023.

Jurisprudencia

Corte IDH. Caso “Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay” (2006). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf

Corte IDH. Caso “Ximenes Lopes vs. Brasil” (2006). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_149_esp.pdf

Corte IDH. Caso: “Albán Cornejo y otros vs. Ecuador” (2008). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_171_esp.pdf

Corte IDH. Caso “Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana” (2012). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf

Corte IDH. Caso “Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador” (2015). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_298_esp.pdf

Corte IDH. Caso “Pacheco Teruel y otro vs. Honduras” (2012). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf

Corte IDH. Caso “Vélez Loor vs Panamá” (2010). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf

Corte IDH. Caso “Yvon Neptune vs. Haití” (2008). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/yvon_20_11_15_esp.pdf

Corte IDH. Caso “López Alvarez vs Honduras” (2006). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_141_esp.pdf

Corte IDH. Caso “Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay” (2005). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf

Corte IDH. Caso “Comunidad Indígena Sawhoyamaxa vs. Paraguay” (2006). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf

Corte IDH. Caso “Pueblo Saramaka vs. Surinam” (2007). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf

Corte IDH. Caso “Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay” (2010). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_214_esp.pdf

Corte IDH. Caso “Lhaka Honhat vs. Argentina” (2020). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. 2022. Sentencia N°45-15-IN/22, Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE-6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOidkMjZkZD-

ANDRÉS MARTÍNEZ-MOSCO

[Q3ZC03NzQyLTRhMzQtOGFmOS1hY-2M2OWY4NGEyYTYucGRmJ30=](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE-6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic5OWVNm-2EyZC1kM2I5LTQwOWQtOWY4ZS-1jMDc3YzYxYWQ2ZGMucGRmJ30=)

Corte Constitucional del Ecuador. 2022. Sentencia N°2167-21-EP/22. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE-6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOic5OWVNm-2EyZC1kM2I5LTQwOWQtOWY4ZS-1jMDc3YzYxYWQ2ZGMucGRmJ30=

Corte Constitucional del Ecuador. 2022. Sentencia N°1158-17-EP/21. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidkYjI2NzM0NS05MjE2LTQ1ZDMtOGE5Ny03YTg2ZTAyMmYwYmYucGRmJ30=?fbclid=IwAR1ArJVS3zV7Q-WA4PsQ_BzRVA6wx-9DEbmPHuxiWGijvVGH6nodJ3dit9hk

Corte Constitucional del Ecuador. 2021. Sentencia N°1185-20-JP/21. Disponible en: http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlDGE-6J3RyYW1pdGUnLCB1dWlkOidlMGJi-N2I1NC04NjM5LTQ1ZmItYjc4OS0yNTFl-NTFhZWl2YTEucGRmJ30=

Las limitaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático en el Sur Global

Diana Rucavado

Licenciada en Derecho con especialización en Derecho Ambiental. Máster en Cambio Climático por King's College London. Actualmente cursando el segundo año de la Maestría en Administración Pública por la Universidad de Washington.

I. Introducción

El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (en adelante, “IPCC” por sus siglas en inglés) es la institución científica creada en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Su función principal es facilitar a los estados miembros información científica que les permita abordar el cambio climático (IPCC 2023). Esto lo logra gracias a la participación voluntaria de personas científicas —o autoras— que revisan artículos publicados cada año, durante un período aproximado de siete años, y lo resumen en tres informes de evaluación (IPCC 2023).

Dichos informes son utilizados reiteradamente como evidencia para demostrar los impactos del cambio climático, entre otros, en el ámbito jurídico. Por ejemplo, la más reciente opinión consultiva presentada por los Estados de Chile y Colombia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), menciona al IPCC y el “consenso científico expresado en los informes [...] sobre la gravedad de la emergencia climática y la urgencia y el deber de responder adecuadamente a sus consecuencias, así como mitigar el ritmo y escala de esta” (Solicitud de Opi-

nión Consultiva 2023). Sin embargo, desde su creación, el IPCC ha recibido críticas sobre la diversidad del grupo de personas autoras que conforman cada ciclo de evaluación, especialmente la diversidad de género (Liverman et al. 2022), disciplinaria (Bjurström y Polk 2011), étnica (Ford et al. 2016), y geográfica (Yamineva 2017; Pasgaard et al. 2015).

En el presente artículo, se analizará específicamente la diversidad geográfica del IPCC y cómo la falta de representatividad de los países del sur global¹ afecta el impacto que pueden tener sus reportes. Con base en un trabajo de investigación realizado como parte de la maestría en cambio climático en King's College London, se analizarán las principales barreras que tienen las personas científicas del sur global para formar parte del IPCC, según la opinión de personas autoras del último ciclo de evaluación (AR6, por sus siglas en inglés), específicamente del Grupo de Trabajo II, encargado de publicar el informe sobre impactos, adaptación y vulnerabilidad. Finalmente, el artículo planteará una relación entre esta falta de representatividad, las barreras para acceder al IPCC que enfrentan los países del sur y la legitimidad de sus reportes, especialmente considerando la preponderancia de estos informes en la rama jurídica para buscar acción por parte de los Estados ante el cambio climático.

II. El IPCC: estructura, procesos y desbalance

a. Estructura

El IPCC fue creado en un momento en el que el cambio climático comenzó a tomar

fuerza como tema de discusión a nivel internacional (Agrawala 1998). Fue el resultado de una ardua negociación entre los Estados miembros de la OMM y de un esfuerzo por lograr que los gobiernos colocaran el cambio climático en el centro de sus agendas (Agrawala 1998).

Lo que hace de esta iniciativa una respuesta innovadora es, precisamente, su estructura. En primer lugar, tiene 195 estados parte que se reúnen una vez al año. Cada Estado debe designar puntos focales, que median la relación entre el IPCC y dicho Estado. Su mecanismo de decisión es por consenso, y así es que se definen el presupuesto, el programa de trabajo, el alcance y estructura de los tres reportes de evaluación, cualquier asunto relacionado a principios y procedimientos, y la estructura y mandato de los Grupos de Trabajo (IPCC 2023).

El Panel tiene un buró compuesto por: una presidencia, dos vicepresidencias y copresidencias y vicepresidencias de los cuatro Grupos de Trabajo. Este tiene como función guiar al Panel en los aspectos científicos y técnicos del trabajo, así como tomar decisiones en cuestiones relacionadas a su mandato. El Panel realiza ciclos de evaluación aproximadamente cada siete años, y cada ciclo resulta en tres informes que son elaborados por tres Grupos de Trabajo: el Grupo de Trabajo I (GTI), Bases Físicas del Cambio Climático; el Grupo de Trabajo II (GTII), Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad; y el Grupo de Trabajo III (GTIII), Mitigación del Cambio Climático (IPCC, 2023). Cada Grupo de Trabajo está compuesto por copresidencias, vicepresidencias, autoras coordinadoras principales, autoras principales, autoras contribuyentes y editoras.

b. Selección de personas autoras

Meses antes de iniciar el proceso, el IPCC hace un llamado a diferentes instancias para

¹ Definidos de acuerdo con la división establecida por el Protocolo de Kioto para el Anexo I y los países que no son parte del Anexo I. El término "sur global" hace referencia, también, a los países en vías de desarrollo y el "norte global" a los países desarrollados.

que nominen a personas que consideran apropiadas para conformar el equipo de personas autoras en el IPCC. Las personas profesionales que constituirán el equipo que escribirá los diferentes reportes pueden ser nominadas por los gobiernos —por medio de los puntos focales—, organizaciones observadoras, y por el mismo IPCC, ya sea por el buró, la Secretaría o la Unidad de Soporte Técnico (IPCC 2023).

El buró del IPCC es quien elige a las personas autoras luego de revisar el currículum de las nominaciones. Para ese momento, ya el esquema del AR ha sido desarrollado por personas expertas y ha sido aprobado por el Panel. Ello significa que, cuando se conforma el equipo que escribirá el Reporte, las líneas de evaluación y escritura ya han sido definidas (IPCC 2023).

c. El desbalance geográfico

La manera en la que el IPCC fue pensado en sus inicios se convirtió, precisamente, en el origen de muchas de sus críticas (Hughes 2015). Las negociaciones alrededor de su funcionamiento, su estructura, la selección de personas autoras y el desarrollo de los reportes, así como su proceso de aprobación por parte de los Estados miembros, inicialmente fue concebido bajo los estándares científicos y académicos ya establecidos e implementados por los países desarrollados, mayoritariamente del norte global (Agrawala 1998b; Hughes 2015). Esto ha ocasionado que, para participar en los ciclos de evaluación del IPCC, se requiera de mecanismos de acreditación académicos y científicos que para los países del norte son más sencillos de obtener que para los del sur. Sin embargo, el IPCC recurrió a dichos estándares tanto para asegurar validez y rigurosidad científica en sus reportes, como para proteger a la institución de críticas en cuanto a las afirmaciones que realiza (De Pryck 2021).

Como consecuencia, la participación del

sur global ha sido, desde el primer reporte hasta el último, menor que la del norte global. Según datos del IPCC, entre el primer reporte en 1990 y el cuarto reporte en el 2007 participaron 690 personas de los países que no son parte del Anexo I del Protocolo de Kioto (concebidos como los países en vías de desarrollo) vs. 3690 personas de los países del Anexo I (concebidos como los países desarrollados) (Ho-Lem et al. 2011). El porcentaje de participación en cada ciclo de evaluación para los países desarrollados fue entre 83% y 88%; los países en vías de desarrollo no superaron el 17% de participación (Ho-Lem et al. 2011). No obstante, el IPCC ha realizado esfuerzos importantes con el fin de incrementar la participación de los países del sur global (Standring y Lidskog 2021). En el próximo apartado se analizará específicamente la participación de personas autoras según la región (norte global vs sur global) del GTII del AR6.

III. Descifrando la representación del Sur Global en el IPCC

a. La Participación del Sur Global en Números

Los próximos datos se centrarán únicamente en el GTII de los últimos tres ciclos de evaluación (AR4, AR5 y AR6, por sus siglas en inglés). En el AR4, el porcentaje de participación del sur global fue de 30,2%, y el del norte global 69,8%. Para el AR5, la participación del sur subió 5,1 puntos porcentuales: 35,3% para el sur global y 64,7% para el norte global. Finalmente, en el ciclo más reciente —AR6—, el sur aumentó su representación 5,8 puntos porcentuales, para un total de 41,1%, y el norte 58,9%.

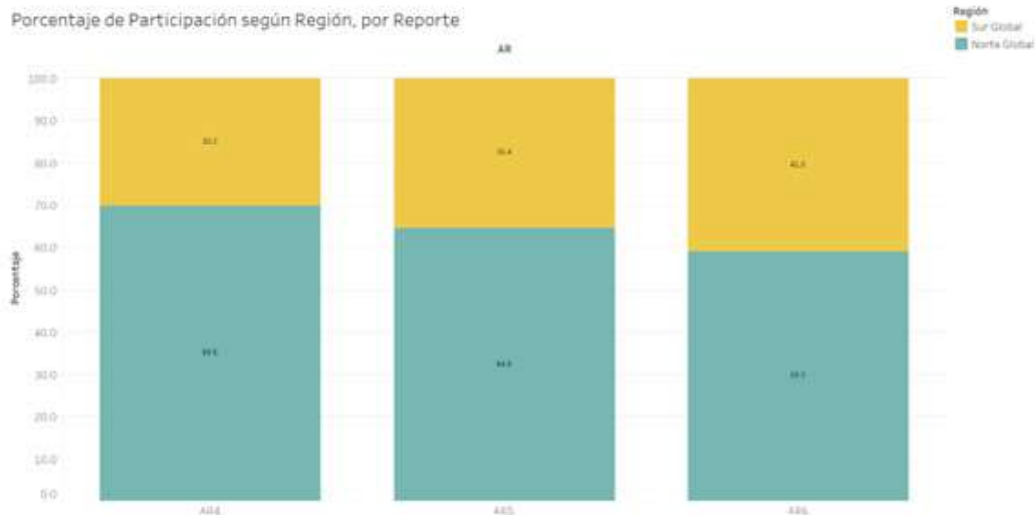


Figura 1. Porcentaje de participación del Norte Global y del Sur Global, por Reporte. (IPCC, 2007; IPCC, 2022; IPCC, 2022). Creada por la autora.

Se puede apreciar en la Figura 1 que en general ha habido un aumento en los porcentajes de participación del sur global en el GTII. De hecho, según varios análisis, el GTII es el que ha presentado mayor diversidad en cuanto a género, región y disciplina a lo largo de los ciclos de evaluación (Standring y Lidskog 2021). Sin embargo, surgen dos preguntas al observar dichos datos. Primero, ¿cómo se traducen los esfuerzos por incrementar la representación de personas profesionales y científicas del sur global en la participación una vez elegidas como autoras del IPCC? ¿Hay participación efectiva, o existen barreras que dificultan dicha participación? Y segundo, ¿qué es lo que impide que haya más representación? ¿Qué barreras enfrentan las personas científicas para poder llegar al IPCC?

b. Las barreras más importantes según las personas autoras del GTII del AR6

Para responder a las preguntas de la sección anterior, se preguntó a las personas autoras del GTII, AR6 cuáles consideraban que eran los desafíos principales en tres momentos distintos ante el IPCC: la nominación, la selección, y la participación en la redacción de los capítulos de los Reportes. Según los resultados de la encuesta (n=62), las personas autoras consideran que las barreras principales para lograr una representación equitativa de personas del sur global son: la inversión del país de origen en ciencia (55%); los estándares de la carrera científica, por ejemplo los estándares para las publicaciones (50%); el manejo del inglés (35%), y las limitaciones para lograr redes de contacto/trabajo (34%).

Principales Barreras para Incrementar la Participación de Personas Científicas y Profesionales del Sur Global en el Equipo de Trabajo del IPCC

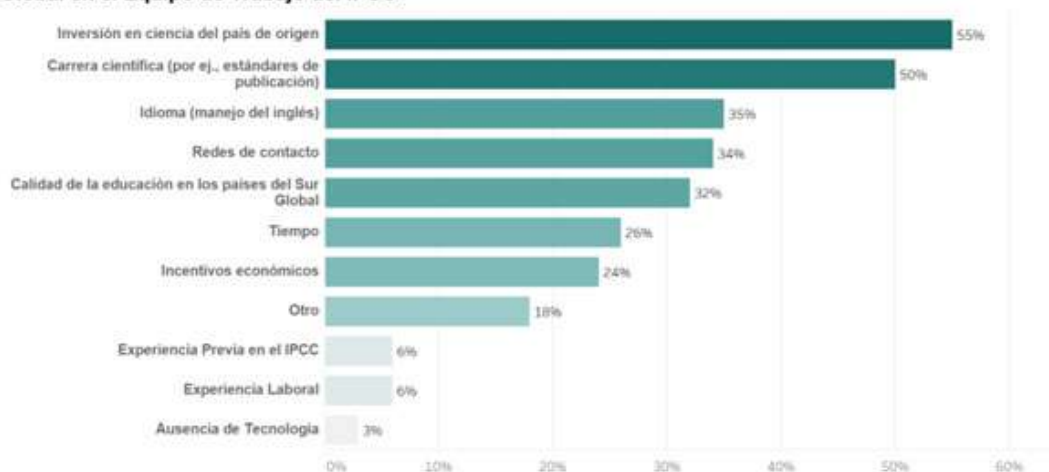


Figura 2. Principales Barreras para Incrementar la Participación de Personas Científicas y Profesionales del Sur Global en el IPCC, según encuesta. (Tally.so, 2022). Creada por la autora.

Las barreras señaladas por las personas encuestadas se pueden ubicar en varias etapas de la relación con el IPCC. Por ejemplo, la inversión en ciencia por parte del país de origen afecta la nominación y selección de profesionales, pues ciertamente debe haber un cierto interés en el tema para nominar a nacionales ante el llamado del IPCC. Este aspecto —inversión en ciencia— afecta también la carrera científica de las personas profesionales del sur global, puesto que implica poca inversión en investigación, educación superior y en general bajos recursos para impulsar la carrera científica. Superando estas barreras, una vez en el IPCC, otros elementos dificultan la experiencia de las personas autoras seleccionadas que vienen del sur global:

el manejo del inglés, el tiempo que deben dedicarle, las redes de contacto, los incentivos económicos, entre otros.

Las personas autoras, al escribir sobre su experiencia en el IPCC expresaron, en general, haber tenido una experiencia positiva: mencionaron haber aprendido del proceso e incrementado sus redes de trabajo y contacto, así como también que tuvieron la posibilidad de realizar contribuciones en su(s) capítulo(s). Sin embargo, los comentarios también manifestaron que fue un proceso largo, que requirió invertir tiempo y esfuerzo (26%), así como que estuvo dominado mayoritariamente por hombres mayores y blancos (16%). En ese sentido, los resultados de la encuesta permitieron apreciar el impacto positivo que tiene participar en un proceso como el que realiza el IPCC, especialmente viniendo del sur global. No obstante, dicha experiencia tiene también aspectos a analizar a profundidad. Precisamente ese fue el objetivo de las encuestas realizadas a ocho personas

científicas del sur global, cuyos resultados se presentarán en el próximo apartado.

IV. Perspectivas del Sur Global sobre el IPCC

Las entrevistas fueron realizadas a ocho personas autoras, con los siguientes perfiles: i) regionalmente, dos eran de África y seis de América Latina; ii) en términos de género, dos eran mujeres y seis hombres; iii) en cuanto al rol asumido en el AR6, dos personas fueron autoras coordinadoras y seis autoras principales:

| Persona entrevistada (código) | Rol | Fecha de la entrevista |
|-------------------------------|-------------------|------------------------|
| ENT1 | Autora Principal | 24/06/2022 |
| ENT2 | Autor Principal | 27/06/2022 |
| ENT3 | Autor Principal | 30/06/2022 |
| ENT4 | Autor Coordinador | 07/07/2022 |
| ENT5 | Autor Coordinador | 13/07/2022 |
| ENT6 | Autora Principal | 22/07/2022 |
| ENT7 | Autor Principal | 02/08/2022 |
| ENT8 | Autor Principal | 10/08/2022 |

Las entrevistas realizadas arrojaron una serie de reflexiones sobre por qué el proceso del IPCC, tal como está establecido en este momento, es excluyente para los países en vías de desarrollo, y también sobre cómo se podría mejorar en aras de impulsar una mayor participación de personas profesionales de estos países.

a. El interés de los países de origen determina la nominación y el éxito de las personas profesionales del Sur Global

En general, las personas entrevistadas coincidieron en cuanto al rol del país de origen en el posicionamiento de la ciencia, específicamente del cambio climático, en la agenda nacional. En el sur global, los puntos

focales son “débiles” (ENT6), instituciones “de segunda línea” (ENT7), que no están interesadas en el IPCC, o en general no tienen conocimiento sobre el IPCC y la importancia de enviar nominaciones, por lo que las personas profesionales tienen menos probabilidades de ser postuladas ante el IPCC, lo que resulta en menos opciones para elegir. Ello es un problema frente a la “cantidad enorme de [...] propuestas por parte de países desarrollados” (ENT3). Otra autora reflexionaba que “somos menos investigadores [...] dedicados al cambio climático [...] entonces ya de por sí partimos de menos disponibilidad, hay menos conocimiento de lo que es el IPCC, cómo involucrarse...” (ENT6). Para otro autor, la “vía [para acceder al IPCC] es estrecha, y uno no sabe cómo acceder; no hay una plataforma que lo ayude” (ENT8).

Otro problema mencionado por una autora es el hecho de que “muchas veces las participaciones se dan porque se conoce a alguien del Ministerio [encargado ...] pero no porque haya habido una convocatoria abierta” (ENT1). Otro autor mencionó la politización de “las nominaciones en países africanos” y cómo conocer a personas clave y “la influencia de las viejas redes patriarcales implican que, para una persona joven y especialmente quizás para una mujer investigadora, sea difícil lograr ser nominada por cómo funciona el sistema” (ENT4).

Sin embargo, las personas entrevistadas mencionaron otras barreras de corte estructural que impiden mayor participación del sur global en el IPCC. Por ejemplo, el poco interés en la ciencia se traduce en pocos recursos para proyectos de investigación. Ello tiene dos consecuencias: por una parte, la capacidad para generar datos por parte de personas científicas es baja y, por otro lado, sin datos y sin fondos, publicar es cada vez más difícil. La falta de publicaciones es particularmente importante para una institución como

el IPCC, la cual “se basa en publicaciones”, tanto para elegir al equipo de personas autoras, como para escribir los reportes (ENT1). Para lo primero, “el nivel de publicaciones es fundamental porque [...] uno se propone, pero debe tener un currículum atrás que lo avale” (ENT6). Para lo segundo, como indicó otro autor, “el IPCC depende de lo que está publicado” (ENT3).

Una autora reflexionaba sobre las publicaciones indicando que “a nosotros nos cuesta mucho más publicar en revistas de primer nivel [...] por una cuestión presupuestaria”; consecuentemente “las publicaciones que nosotros tenemos no son tan fácilmente accesibles” (ENT6). A su vez, si las personas del sur global no pueden investigar lo que sucede en sus propios países, personas del norte global harán las investigaciones, lo cual implica que “no necesariamente es información que refleje la visión propia del país y de cómo [debe] interpretarse esa información” (ENT3).

b. Tiempo, recursos e idioma: barreras tangibles en el IPCC

Reiteradamente, las personas entrevistadas se refirieron a los desbalances Norte-Sur existentes en la participación en el IPCC: “Los que trabajan en el sur global no tienen la misma capacidad, el mismo tiempo, los mismos recursos” (ENT7).

Por un lado, al no haber apoyo institucional (por los factores mencionados en el apartado anterior), lo cierto es que quienes son elegidas autoras del IPCC deben “pedir vacaciones” o “escribir el fin de semana”, por lo que el IPCC “pasa a un segundo plano” (ENT1). Un autor comentó haber utilizado “el tiempo que debía usar para trabajar en el instituto, y también los feriados, los fines de semana [...] Igual, eso [la falta de tiempo] puede colocarte en una situación de desventaja” (ENT8). Otro autor indicaba que “uno de los problemas de la partici-

pación del sur es el enorme compromiso que representa ser parte del IPCC en términos del tiempo [...] y del esfuerzo invertido” (ENT3). Según otro autor, en virtud de que “el tiempo es una gran limitante para poder participar significativamente”, es importante que el IPCC sea claro en lo que implica ser autor: “si usted va a estar coordinando un capítulo, va a estar gastando, en promedio, el 20% de su vida por los próximos tres años trabajando en el IPCC”, por lo que es importante el “manejo de expectativas” (ENT4).

Otro problema es que las universidades del sur global no le dan la importancia debida al IPCC: es más importante que las personas autoras cumplan con sus obligaciones para con la universidad que destinar tiempo a la redacción de los reportes. “Yo no tuve ninguna licencia para participar en el IPCC [...] en ningún caso me dieron algún tipo de flexibilidad o de licencia. Pero no se entiende la relevancia que tiene que pueda participar la universidad en estos temas” (ENT6). En ese sentido, hay una gran diferencia con los países del norte, que entienden la importancia de trabajar en el IPCC y por tanto dan soporte institucional para ello, lo cual se traduce en tiempo y recursos, tanto humanos como financieros.

El idioma es otra barrera: para personas no angloparlantes, la fluidez en inglés es un “poco más limitada” (ENT2). Un autor mencionó esa limitación también: “varios autores [...] tenían un inglés no totalmente fluido y eso hacía que se complicara un poco las discusiones porque tenían que ser en inglés” (ENT5). Otro autor mencionaba que “las voces más poderosas en cualquiera de las reuniones [...] todavía siguen siendo ocupadas por países angloparlantes” (ENT4). El mismo autor indicó que era desafiante entender los diferentes acentos, especialmente considerando la velocidad en que se dan las discusiones. Reforzando la idea, otro autor manifestó que “alguien que no hable buen inglés no va a

poder participar: es una limitante”. Igualmente manifestó que “como el idioma [oficial] es inglés, entonces las personas que son nativas en inglés van a tener más facilidad de argumentar” (ENT5). Para una autora, tener que hablar en inglés durante las reuniones del capítulo de América del Sur, por la participación de una persona europea, “fue una incomodidad realmente”, ya que “cuando hablamos en español nos entendemos mejor” (ENT6).

Las personas entrevistadas fueron enfáticas en el desbalance que provoca la ausencia de recursos: para los países “del primer mundo, tienen la ciencia, y el conocimiento se ha posicionado mucho más, tienen más recursos financieros y por lo tanto le derivan más excedentes a la ciencia, el conocimiento y a las artes. [Para los] países en vías de desarrollo [...] no tienen esa misma cantidad de recursos y lo que tienen, tienen otras prioridades que son más urgentes” (ENT7).

c. Otras barreras para el Sur Global

Las personas entrevistadas coincidieron en cuanto a varios problemas que presenta la estructura del IPCC. Por un lado, existe aún discriminación Norte-Sur que se manifiesta, por ejemplo, en el nivel de atención que le prestan a quienes son del sur global, o cuanto de sus aportes son incorporados al texto final. Una autora indicó que “hubo comentarios de colegas indicando que no se escuchó su propuesta” (ENT6). Por otro lado, se mencionó también la condescendencia por parte de algunas personas del norte hacia personas del sur, aunque no es algo propiamente cultural de la institución (ENT1).

Sin embargo, un autor mencionó la “confianza” como una barrera importante, refiriéndose a cómo las personas de Europa y América del Norte tienen mucha más firmeza en las discusiones y una cultura de “venderse a sí mismas”, mientras que en el sur esa actitud

no es tan común, lo que significa una barrera para presentarse (ENT4). Otro autor mencionó el mismo problema desde la perspectiva de “personalidades fuertes” y “personalidades más calladas, más introvertidas” (ENT5).

En otro tema, el IPCC no provee acceso a la literatura que las personas autoras deben evaluar. Al “no tener acceso a bibliotecas tan amplias como las universidades del norte”, las personas del sur global enfrentan barreras importantes para realizar sus evaluaciones (ENT5). Otro autor mencionaba que “cuando las cosas no se te facilitan, las personas pueden pensar que tal vez es por el IQ, tal vez por la motivación... Pero hay infraestructura que debería satisfacerse para el sur global” (ENT8).

d. La ausencia de datos: causa y consecuencia

Entre los problemas mencionados con frecuencia por las personas autoras está la ausencia de información en el sur global o bien, como lo dijo un autor, “el nivel de desarrollo científico limitado que tenemos en la región” (ENT5). Una autora indicó que por la “deficiencia de los países en materia de ciencia [,] tecnología e investigación”, en América Central y del Sur “hay muchos vacíos de información” (ENT1). Un autor comentaba que para generar más datos había que “colaborar con el norte” porque mientras “ellos tengan los modelos [...] y los laboratorios, la ciencia se desarrolla en sus manos” (ENT8).

El problema se resume en que, según un autor, “no sabemos nada de lo que está pasando en esa región” (refiriéndose a Centro América) (ENT3). Otro autor mencionó que, en el caso de América Central y del Sur, “no podía[n] concluir que algo podía atribuirse al cambio climático antropogénico”, y que “casi solo los europeos o los norteamericanos tenían suficiente evidencia para decir eso” (ENT5). En África, hay cosas que están

“poco estudiadas” en comparación con Europa (ENT4), aún y cuando el continente “está viviendo los desafíos del cambio climático y enfrentándolos, pero éstos no están, paradójicamente, bien documentados... Aun así, lo vemos” (ENT8).

La falta de datos se relaciona con las dificultades que enfrentan las personas del sur global para poder publicar en revistas internacionales. Por ejemplo, “poder escribir de manera fluida y constante en inglés es un reto” para aquellas personas cuyo idioma nativo no es el inglés, así como también afecta la “falta de claridad” sobre cómo escribir artículos, lo cual resulta en que estos “no siempre son bienvenidos o aceptados” por las revistas internacionales (ENT3). También otro autor mencionó que muchas personas africanas publican en revistas que no tienen sistema de revisión por pares (“*peer review*” en inglés); consecuentemente, dichas publicaciones no pueden ser consideradas por el IPCC, en virtud de sus estándares de revisión (ENT4). Un autor criticaba esto al considerar que “la publicación en *peer review* se ha convertido en algo así como la moneda circulante del proceso de producción de conocimiento [...] si no tienes publicaciones ni *peer reviewed* no tienes nada; eso hay que discutirlo” (ENT7).

Para una autora, “encontrar resultados nuestros del mismo nivel con high confidence [altos niveles de confianza] comparado con otras regiones fue muy difícil porque no tenemos tanta información, [...] no quiere decir que no la haya, sino que no está registrada” (ENT6). Un autor lo dijo de manera clara: “Se crea un círculo vicioso porque los países más vulnerables usualmente son los más pobres y los países más pobres son los que usualmente tienen menos desarrollo científico. Entonces resulta que como este informe se basa en literatura científica, los países más vulnerables que son los más pobres y con menos desarrollo científico, son los que tienen menos repre-

sentación dentro del informe, y debería de ser al revés, ¿verdad? Debería ser que le pusieron más énfasis a los más vulnerables, pero no hay literatura para reportarlo” (ENT5).

e. Un IPCC del Norte Global

Si bien, como mencionó un autor, “en cada nuevo reporte se nota el cambio” en cuanto al “balance geográfico” (ENT2), otra autora mencionó que la “narrativa climática sigue siendo dominada por el científico blanco, del norte global” (ENT1). Para un autor, “el proceso de nombramiento del IPCC está pensado desde el norte global, para el norte global” (ENT7). Otro autor mencionó que sigue “habiendo esa visión de norte, de discriminación por género, raza, por cultura disciplinaria y que se llega a expresar en algunas reuniones que se pone en duda [lo dicho por alguien del sur] o que no se le da la palabra” (ENT3). Un autor manifestó que las “voces dominantes siguen siendo [...] de] los países OCDE o los del Anexo I”, por lo que “el estar en la habitación no necesariamente implica [poder participar]... todavía hay diferencias en cuanto a la posibilidad de contribuir” (ENT4).

En cuanto a la representación de instituciones del sur global, las personas entrevistadas coincidieron en que “sí existe una sobrerrepresentación de ciertas instituciones [del Norte]”, lo cual “tiene que ver con las desigualdades regionales” y la falta de “equidad para investigación” (ENT3). Otro autor mencionó que, para participar en el IPCC, “juega más un rol la representación de las instituciones que del país” (ENT2). Ello explica por qué una autora consideró que los países del sur global no tienen las mismas oportunidades para participar que los países del norte global (ENT1).

Lograr un balance en la representación es importante, en “las discusiones” y al “interpretar la información científica en los debates

del IPCC, es importante tener esa representación de diferentes visiones, diferentes formas de conocimiento y diferentes formas de interpretar el conocimiento científico de acuerdo con las reglas de los países” (ENT3). Ello fue reforzado por otro autor que manifestó que “el tema cultural sí afecta” al momento de trabajar los capítulos: en el caso del capítulo de América Central y del Sur, manifestó que al ser la “cultura e idiosincrasia muy similar [...] el trato personal [es] más fácil” (ENT5). Sin embargo, al tener que defender sus puntos en plenarias más extensas, “a los coordinadores de capítulos [hispanohablantes] a veces les costó proponer o discutir ciertos temas o proponer instalar algunos temas” (ENT6). Por estas razones, “no fue fácil contribuir” y “había rechazo” por ello (ENT8).

El IPCC, sin embargo, enfrenta muchos problemas para cambiar la forma en que ha sido estructurado: “el proceso en sí”, según un autor, “está arraigado en cierta continuidad en la manera en que se hacen las cosas”; las personas que han trabajado en varios AR se convierten en “productos del IPCC y entonces todo el proceso se sigue replicando a sí mismo y no permite innovar” (ENT4). Otro autor reforzó lo anterior reflexionando sobre cómo “quieren ser más inclusivos, ¿pero de dónde y cómo? [...] Sus propios procedimientos no les permiten incluir a los que quieren” (INT7).

f. Un Cambio Climático con enfoque más regional

Para las personas entrevistadas, el IPCC puede tomar varias medidas con el fin de asegurar un balance geográfico en los distintos reportes. La importancia de lograr dicho balance radica en la validación: como dijo un científico, “la gente se siente con un poco más de confianza si alguno de sus propios científicos son parte de este proceso” (ENT3). De

lo contrario, hay poco interés por parte de los países del sur, que se traduce en la “poca postulación de autores” y en el “poco interés en revisar el informe [final]”; por ejemplo, los gobiernos latinoamericanos revisan poco el informe, y en general hay poca asistencia a las sesiones de aprobación de estos (ENT5). Un autor lo explicaba de la siguiente forma: desde el punto de vista del gobierno, “como no tengo autores, no me siento cercano y no lo tomo en cuenta”, creando un “círculo vicioso” y un “distanciamiento por la falta de presencia de científicos del área” (ENT5).

Para uno de los autores, lograr el balance geográfico es fundamental para diseminar el contenido de los AR de manera accesible: traducir los resultados del IPCC es necesario para que “los gobiernos, las comunidades, y la empresa privada puedan contribuir a la discusión sobre adaptación y mitigación del cambio climático” (ENT8).

Otro de los autores fue enfático en la necesidad de generar espacios previos a la primera reunión de personas autoras, que permitan preparar a las personas nuevas, inclusive con “estrategias para asegurar que sean escuchadas y que sus agendas sean incluidas” (ENT4). Esto es importante ya que varias personas entrevistadas manifestaron que “mucho de lo que termina constituyendo el capítulo se define en las primeras reuniones”, donde no se tiene mucho conocimiento sobre cómo funciona el proceso. En ese sentido, generar “talleres [sobre] cómo se escribe un[a evaluación ...] o un entrenamiento” podrían hacer una gran diferencia (ENT7).

También mencionaron la importancia de que el IPCC provea acceso a la literatura que las personas autoras deben evaluar, así como también encontrar apoyo adicional para quienes trabajan en los capítulos. Ese apoyo definitivamente debe ser financiero, según un autor, para lograr capítulos de suficiente calidad. Otro autor manifestó la necesidad

de que haya “representación de subregiones”, como en el caso de América Central y del Sur (ENT5). Para una autora, “el sur global debe estar bien representado, porque si no estamos subentendiendo el problema” (ENT6), o como lo indicó otro autor, “a menos que se incluya al sur, el IPCC está tratando con prueba semiacabada” (ENT8). A su vez, es importante “trabajar a nivel de científicos [para que entiendan] qué es el IPCC, para qué sirve, cómo funciona, y la cantidad de tiempo que le pueden dedicar” (ENT4).

Una gran mayoría mencionó la necesidad de fortalecer los puntos focales. Por ejemplo, un autor sugirió mejorar “la relación del punto focal con los organismos científicos de los países” (ENT7). Otro sugirió una relación más cercana entre el IPCC y los puntos focales, en donde haya “más esfuerzo del IPCC por educar [...] a los gobiernos [y] difundir [...] qué hace el IPCC y para qué sirve” (ENT5). Sería importante generar enlaces con otras instituciones para que estas puedan nominar a personas profesionales y así no depender únicamente de los puntos focales (ENT1).

Otra autora mencionó la necesidad de “fortalecer [los] intercambios entre países”, por ejemplo, para realizar posgrados (ENT6) o, según otro autor, para “negociar y obtener más recursos” (ENT8). Este último mencionó lo importante de contar con “buena mentoría” y “redes de contacto con el norte” para lograr comunicarse adecuadamente en el mundo académico (ENT8). Para otro autor, es clave que desde el norte se entienda la cultura científica del sur global, así como desde el sur se hace un esfuerzo por entender la cultura académica del norte (ENT7). En general se refirieron a la importancia de generar más “incentivos, programas” para formar más personas científicas y profesionales que puedan participar en el IPCC (ENT7).

V. Conclusiones

El rol del IPCC en evaluar el estado del conocimiento sobre cambio climático es indiscutible: sus reportes son utilizados tanto a nivel internacional como nacional para tomar decisiones y generar líneas de acción (Okereke 2017). Es también utilizado como fuente de evidencia para alegar la responsabilidad de los Estados por su inacción frente al cambio climático, por ejemplo, ante la Corte IDH, o inclusive ante la Corte Internacional de Justicia (Asamblea General de las Naciones Unidas 2023). Sin embargo, la academia ha demostrado que el IPCC sigue evaluando el cambio climático desde una perspectiva del norte global, lo cual tiene un impacto en cómo los reportes son percibidos por los países del sur (Okereke 2017). Los resultados de la investigación descrita en el presente artículo coinciden con gran parte de la literatura alrededor de este tema: para que los países en vías de desarrollo utilicen el IPCC y tomen medidas en materia de adaptación y mitigación del cambio climático, es necesario que el IPCC tenga un enfoque en sus reportes que sea más “relevante para las necesidades del sur global” (Masso-Delmote, The Royal Society 2022). Para ello, incrementar y mejorar los mecanismos de participación de personas del sur global en el proceso de redacción de reportes es necesario, no solo por un tema de justicia procedimental, sino también por un tema de validación y legitimación de los reportes (Okereke 2017; Yamineva 2017).

Información suplementaria

Se utilizaron dos métodos para la recolección de datos en la presente investigación: una encuesta en línea y entrevistas semiestructuradas. La encuesta fue diseñada utilizando la plataforma *Tally.so*, y tuvo como fin consultar a las personas autoras del GTII del AR6 su

perspectiva en cuanto a las barreras para lograr una mayor participación de personas del sur global en el IPCC. La encuesta recolectó información demográfica, específicamente la identidad, el país de origen y el país de residencia. Incluyó preguntas cerradas (de selección múltiple) y abiertas, como por ejemplo la última pregunta sobre las reflexiones de las personas autoras en torno a su experiencia en el IPCC. La información de las preguntas abiertas fue codificada siguiendo patrones de repetición en los temas.

La encuesta fue enviada a los correos (disponibles en la base de datos del IPCC) de las personas del GTII el 15 de junio de 2022 y se envió un recordatorio el 27 de junio de 2022. Como parte de la encuesta, las personas podían proveer de un correo para ser contactadas posteriormente y participar de una entrevista. En virtud del propósito de la investigación, solamente se contactó a personas del sur global. Un total de 17 personas fueron contactadas posterior a la encuesta y se completaron 8 entrevistas. Las entrevistas fueron realizadas en línea, entre junio y agosto de 2022.

Se desarrolló una guía para entrevistas semiestructurada que asegurase un mínimo de preguntas para todas las personas participantes; sin embargo, se priorizó en todo momento mantener la fluidez de la conversación realizando preguntas de seguimiento a las respuestas brindadas por las personas entrevistadas. Las entrevistas tuvieron una duración variada: entre 30 y 70 minutos. Todas las entrevistas fueron grabadas con consentimiento de las personas participantes. Algunas preguntas realizadas fueron: ¿Cómo sintió el balance geográfico y la representación de los países ya sea del sur global o en vías de desarrollo en el último reporte? ¿Consideran que todas las personas científicas del sur global tienen las mismas oportunidades para participar en el IPCC que las personas científicas del norte global? ¿Qué tanto consideran que

el país de origen determina las posibilidades de una persona de participar en el IPCC? Las entrevistas fueron reproducidas y las partes más importantes transcritas para posteriormente codificarlas de acuerdo con un análisis temático, utilizando redes temáticas como herramienta analítica. Cada persona entrevistada fue asignada con un código para asegurar anonimidad.

Análisis de datos

Se condujo un análisis temático por medio de reproducción de entrevistas, transcribiendo respuestas, y codificándolas a través de un análisis de tres niveles del texto. Este método consiste en organizar el texto por temas básicos, temas organizadores, y temas globales, lo cual permitió identificar patrones en las respuestas. No se utilizaron marcos preexistentes para codificar las respuestas, sino que cada tema se desarrolló de acuerdo con la aparición de los temas discutidos con las personas entrevistadas.

Éticas de la investigación

El Comité de Ética de King's College London aprobó la encuesta y las entrevistas propuestas por la investigación. Las personas encuestadas debían leer un documento con información de participación previo a completar la encuesta. Todas las personas entrevistadas firmaron un consentimiento informado previo a que las entrevistas fueran realizadas. Todos los métodos fueron realizados en concordancia con las guías y lineamientos establecidos.

Bibliografía

Agrawala, S. (1998). Context and Early Origins of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Clima-

tic Change, 39(4), 605-620. <https://doi.org/10.1023/A:1005315532386>

Agrawala, S. (1998). Structural and Process History of the Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climatic Change*, 39(4), 621-642. <https://doi.org/10.1023/A:1005312331477>

Assembly, U. N. G. (2023, 1 March 2023). Request for an advisory opinion of the International Court of Justice on the obligations of States in respect of climate change

Bjurström, A., & Polk, M. (2011). Physical and economic bias in climate change research: a scientometric study of IPCC Third Assessment Report. *Climatic Change*, 108(1), 1-22. <https://doi.org/10.1007/s10584-011-0018-8>

Colombia, M. d. R. E. d. G. d. C. M. d. R. E. d. G. d. (2023). Solicitud de Opinión Consultativa sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la República de

Colombia y la República de Chile. Retrieved from https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/soc_1_2023_es.pdf

De Pryck, K. (2021). Controversial Practices: Tracing the Proceduralization of the IPCC in Time and Space. *Global Policy*, 12(S7), 80-89. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/1758-5899.12910>

Ford, J. D., Cameron, L., Rubis, J., Maillet, M., Nakashima, D., Willox, A. C., & Pearce, T. (2016). Including indigenous knowledge and experience in IPCC assessment reports. *Nature Climate Change*, 6(4), 349-353. <https://doi.org/10.1038/nclimate2954>

Ho-Lem, C., Zerriffi, H., & Kandlikar, M. (2011). Who participates in the Intergovernmental Panel on Climate Change and why: A quantitative assessment of the national representation of authors in the Intergovernmental Panel on Climate Change. *Global Environmental Change*, 21(4), 1308-1317. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2011.05.007>

Hughes, H. (2015, August 28-29th, 2015). Making Up the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Workshop on Environment and Security, Université Libre de Bruxelles. https://www.academia.edu/20284108/Making_up_the_Intergovernmental_Panel_on_Climate_Change_IPCC

IPCC. (2007). *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.*

IPCC. (2022). AR6 - Impacts, Adaptation, and Vulnerability (AR6-WG2) Authors https://apps.ipcc.ch/report/authors/report_authors.php?q=36&p=

IPCC. (2022). Fifth Assessment Report: Working Group II. <https://archive.ipcc.ch/report/ar5/authors.php>

IPCC. (2023). About the IPCC. Retrieved 30/05/2023 from <https://www.ipcc.ch/about/>

Liverman, D. V. H., N.; Nying'uro, P.; Rumukainen, M.; Stendahl, K.; Gay-Antaki, M.; Craig, M.; Aguilar, L.; Bynoe, P.; Call, F.; Connors, S.; David, L.; Ferrone, A.; Hayward, B.; Jayawardena, S.; Touray, L.; Parikh, J.; Pathak, M.; Perez, R.; Pirani, A.; Prakash, A.; Textor, C.; Tibig, L.; Tignor, M.; Tuğaç, Ç.; Vera, C. & Wagle, R. (2022). Survey of Gender Bias in

DIANA RUCAVADO

the IPCC. *Nature*, 602, 30-32. <https://www.nature.com/articles/d41586-022-00208-1>

Okereke, C. (2017). A six-component model for assessing procedural fairness in the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). *Climatic Change*, 145(3), 509-522. <https://doi.org/10.1007/s10584-017-2106-x>

Pasgaard, M., Dalsgaard, B., Maruyama, P. K., Sandel, B., & Strange, N. (2015). Geographical imbalances and divides in the scientific production of climate change knowledge. *Global Environmental Change*, 35, 279-288. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2015.09.018>

Society, T. R. (2022). Climate change: science, responses and research needs. Session 1: New scientific challenges. London, United Kingdom.

Standring, A., & Lidskog, R. (2021). (How) Does Diversity Still Matter for the IPCC? Instrumental, Substantive and Co-Productive Logics of Diversity in Global Environmental Assessments. *Climate*, 9(6), 99. <https://www.mdpi.com/2225-1154/9/6/99>

Yamineva, Y. (2017). Lessons from the Intergovernmental Panel on Climate Change on inclusiveness across geographies and stakeholders. *Environmental Science & Policy*, 77, 244-251. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.envsci.2017.04.005>

El derecho a la tierra de las comunidades y la jurisdicción agroambiental en Bolivia

Elva Terceros Cuellar

Master Candidata al Doctorado en el Programa de Derecho Constitucional y Administrativo, unidad de Posgrado y Relaciones Internacionales Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), La Paz- Bolivia, Estado Plurinacional de Bolivia. Email. elva.terceros@gmail.com.

I. Introducción

El presente artículo expone acerca de las comunidades campesinas y su derecho a la tierra; la titulación a cargo de una entidad administrativa, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA); la tutela judicial desde la jurisdicción especializada agroambiental; los principales tipos de procesos; y los mecanismos y dificultades de acceso y conflictos sobre tierras llevados ante la jurisdicción agroambiental.

II. Las Comunidades y sus formas de organización

Actualmente, se estima que la población rural de Bolivia es de 3.536.614 habitantes, equivalente al 29% de un total estimado de 12.169.501 para la gestión 2023 (Instituto Nacional de Estadística -INE- 2023). El último registro del Censo nacional realizado por el INE (2012) dio cuenta de 19.418 comunidades distribuidas a lo largo del territorio, de las cuales se estima que cerca del 85% son comunidades campesinas.

La Constitución Política del Estado (2009, art. 394) diferencia entre *comunidades indígenas originaria campesinas; comunidades interculturales; comunidades afrobolivianas; y comunidades campesinas*. En el primer caso,

las comunidades indígena originaria campesinas conforman un pueblo indígena originario campesino, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española. Tienen derechos desde su identidad, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión (Constitución Política del Estado 2009, arts. 2, 3 y 30). En el segundo caso, las comunidades interculturales se encuentran conformadas por personas de diferentes identidades culturales, ancestrales o no, desplazadas de su lugar de origen al interior del territorio del boliviano. En tercer lugar, las comunidades afrobolivianas están conformadas por aquellas cuyos ancestros llegaron a lo que hoy en día es Bolivia, con derecho a la protección de sus saberes y conocimientos y a la promoción y defensa de sus derechos (Constitución Política del Estado, 2009, art. 3, 100.2 y 218.2). Finalmente, en cuarto lugar, están las comunidades campesinas, sin relación a su origen común precolonial, pero de origen boliviano, compuestas por grupos de personas asociadas por parentesco, identidad cultural, cercanía a sus viviendas, espacios de trabajo o constituidas por intereses comunes. Los miembros de las comunidades mantienen entre sí relaciones mucho más frecuentes que relaciones con personas de otros lugares para la satisfacción de sus necesidades de convivencia social (Decreto Ley N°3464, 1953, art. 122).

La Ley de Reforma Agraria, por su parte, distingue tres clases de comunidades campesinas: i) las de hacienda (50 o más familias sometidas al sistema de latifundio); ii) las agrupadas (que se asocian voluntariamente para obtener el reconocimiento de su personalidad jurídica); y iii) las comunidades indígenas (compuestas por familias propietarias de un área legalmente reconocida como tierra de *comunidad* o de ocupación tradicional, y regidas por instituciones propias) (Decreto Ley N° 3464, 1953, art. 123). Asimismo, la Ley N°144 define como comunidad, al “conjunto

de familias indígena originaria campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas que comparten territorio, cultura, historia, lengua y están organizadas legítimamente de acuerdo a sus normas y procedimientos propios” (2011, arts. 5.2, 7 y 8).

El Decreto Supremo N°23858 (1994, art. 1.II.b) define a la comunidad campesina, como “la unidad básica de la organización social del ámbito rural, que está constituida por familias campesinas nucleadas o dispersas que comparten un territorio común, en el que desarrollan sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales”. Es pertinente relevar que las comunidades campesinas en Bolivia no se definen solo por el hecho de que sus habitantes viven y trabajan en el campo, sino también porque esa forma de vida es articulada a lo colectivo, a lo comunal; sus miembros mantienen lazos de solidaridad, de conciencia en un colectivo social, con un sistema de representación para gestionar su vida en comunidad y representar y demandar la atención de sus necesidades a la administración del Estado y a la sociedad civil.

Las comunidades campesinas ocupan un espacio definido en conjunto como territorio colectivo o de propiedades individuales que pueden tener áreas colectivas o no, y conforman una organización territorial de forma y estructura de origen ancestral o sindical¹. Los pueblos indígenas u originarios están conformados igualmente en comunidades, pero sus formas de organización son más autóctonas

1 La forma de organización sindical campesina fue adoptada después de la guerra del Chaco, que partiendo de la organización tradicional de las comunidades, las reivindicaciones salariales, por tierras y derechos frente a los hacendados (García Linera y otros 2010, 109) o barraqueros, dependiendo la zona geográfica, sumado al desplazamiento de población a zonas de expansión agrícola o extractiva, por la necesidad de mano de obra u ocupación del territorio nacional, como a las tierras bajas (Escárzaga 2011, 131-132).

o adoptadas desde tiempos coloniales, como los cabildos o corregimientos. El sindicato campesino es una organización de predios individuales o de propiedad colectiva, adoptado como comunidad, con el objetivo de acceder a tierras o su titulación, obtener servicios y otros beneficios comunes e internamente para regular la convivencia interna y la gestión y defensa externa.

De lo expuesto, se da cuenta de una diversidad de comunidades que tienen sus propias características y particularidades, que pasan por procesos de transformación y cambio constante como unidades básicas de la organización social del ámbito rural, que se recrean permanentemente según los pisos ecológicos.

II. a. Marco regulatorio para la protección del derecho a la tierra de las comunidades campesinas

La política general sobre tierras, territorio, distribución, redistribución y su titulación, el control de la administración agraria, el catastro rural, así como el seguimiento del cumplimiento de la función social o económico social, es una competencia privativa y exclusiva del nivel central del Estado (Constitución Política del Estado, 2009, art. 298.I.17 y II.22.29.38), a cargo del Órgano Ejecutivo, a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Este tiene, además, la facultad de promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria (Ley N° 1715, 1996, arts. 3, 18, 66, modificada por la Ley N° 3545, 2006 y el Reglamento agrario).

El INRA, durante el proceso de saneamiento de la propiedad agraria², ha conso-

olidado el derecho propietario a quienes se encontraban ocupando la tierra y cumpliendo la función social o la función económico social, dependiendo el tipo de propiedad³. La pertenencia de la tierra incluye: el derecho de uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables; para las comunidades, además de la consulta previa e informada para la explotación de los recursos no renovables, la aplicación de sus normas propias, administradas por sus estructuras de representación y la definición de su desarrollo de acuerdo a criterios culturales y principios de convivencia armónica con la naturaleza; y la obligación del cumplimiento de la función social (Constitución Política del Estado, 2009, arts. 394.III, 403, 307).

Las comunidades tienen derecho a la tierra (individual o colectivamente) y a la función social que la acreditan con el aprovechamiento sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, de acuerdo a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la colectividad, de la o el titular y su familia (Constitución Política del Estado, 2009, art. 397.II y III; Ley N° 1715, 1996, arts. 2 y 41, modificada por la Ley N° 3545, 2006).

identificados y la necesidad de la regularización del derecho de propiedad, el reconocimiento del derecho a quienes se encuentren ocupando la tierra legalmente y la distribución y redistribución de tierras, iniciado en 1996, con la puesta en vigencia de la Ley N°1715.

³ De acuerdo a la zona geográfica, la pequeña propiedad individual puede llegar a hasta 50 ha (zona sub tropical) y a hasta 80 ha (sub zona Chaco) como propiedad agrícola y a 500 ha si es ganadera; y la propiedad comunal o colectiva o comunitaria, hasta donde ocupan o llegan sus necesidades de espacio (Decreto Ley N°3464, 1953, Art. 15 y ss; Decreto Supremo N°29215, 2006, Disposición Transitoria Quinta).

² Definido a partir de la intervención a las entidades encargadas de la distribución de tierras creadas con la reforma agraria de 1953, por los actos de corrupción

II. b. El reconocimiento de la propiedad de la tierra a comunidades campesinas producto del saneamiento de tierras en Bolivia

El saneamiento para la regularización de derecho propietario como propiedad colectiva o individual deviene de la decisión de los miembros de la comunidad, ratificando lo colectivo de la ocupación en algunos casos, convirtiendo los títulos *proindivisos* en colectivos o predios individuales, como lo prevé el Reglamento agrario aprobado mediante el Decreto Supremo N°29215 y sus posteriores modificaciones: “[m]ientras dure el proceso de saneamiento de la propiedad agraria, se garantiza la titulación de comunidades campesinas y colonizadores de manera individual y colectiva, conforme lo decidan sus interesados” (2007, Disposición Transitoria Décima Quinta). La decisión de los titulares es asumida desde sus formas de organización, cultura e identidad, como áreas colectivas, o en su caso, optar por el saneamiento individual, con áreas de uso colectivo, pero sin perder su esencia de comunidad campesina. Según la Constitución Política del Estado (2009, art 397.III): “[...] las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad”.

Para desarrollar el saneamiento de la propiedad agraria, del total de la superficie de 109.858.100 ha en Bolivia, el INRA (2023)⁴ identificó como superficie rural sujeta a saneamiento 103.357.538 ha. Como resultado del saneamiento de las 94.105.810 ha., entre 1996 y 2022 fueron identificadas 26.1 millones de ha (28% del total de la superficie saneada) como propiedades comunarias y pequeñas propiedades, y 25.6 millones de ha como tierras comunitarias de origen (TCO)

o territorios indígena originaria campesinos (TIOC) (INRA, 2023) haciendo un total de 51.7 millones de ha (55% colectivas o pequeñas propiedades individuales).

Se evidencia el cambio significativo que hubo en la distribución de tierras a favor de las comunidades y pueblos indígena originario campesinos, comparado con la distribución y reconocimiento desarrollado entre 1953 y 1992, con la reforma agraria. De las 56.4 millones de hectáreas distribuidas, 17.2 millones (30%), lo fueron bajo la figura de solar campesino, pequeña propiedad y propiedad comunaria, y 39.2 millones (68%) se reconocieron como propiedades empresariales y medianas (entre 500 hasta 50.000 hectáreas por beneficiario) (INRA, 2023).

III. El pluralismo jurídico en Bolivia

La Constitución Política del Estado (2009, art. 1), declara a Bolivia un Estado comunitario e intercultural, fundado en la pluralidad y el pluralismo en los ámbitos jurídico, cultural, lingüístico, etc. En el marco del pluralismo, reconoce 36 naciones y pueblos indígena originario campesinos, así como a las comunidades en su conformación (Constitución Política del Estado, 2009, arts. 3 y 5).

En el ámbito judicial, determina que la función judicial es única y se ejerce por la jurisdicción ordinaria, agroambiental, la indígena originaria campesina y la justicia constitucional (Constitución Política del Estado, 2009, art. 179), con distribución competencial material dada por la Constitución Política del Estado y la legislación de desarrollo como la Ley del Órgano Judicial y la Ley de Deslinde Competencial. La jurisdicción agroambiental tiene competencias en materia agraria, recursos naturales renovables, biodiversidad, aguas y medio ambiente (Constitución Política del Estado, 2009, art. 189); la jurisdicción indígena originaria campesina, en lo que históri-

⁴ 6.500.562 ha corresponden a manchas urbanas.

camente venía conociendo (Ley N°073, 2010, art. 10.1, 11) y es inherente a la esencia de la plurinacionalidad y a su libre determinación (SCP 0764/2014.III.2, 8); y la jurisdicción ordinaria tiene competencias en materia civil, comercial, familiar, niñez y adolescencia, tributaria, administrativa, laboral y de seguridad social, anticorrupción y penal.

El ejercicio del derecho propietario de la tierra, ante problemas, habilita la vía jurisdiccional para su tutela, tal cometido es competencia de la jurisdicción especializada agroambiental, salvo la distribución interna entre los miembros de comunidades o pueblos indígena originario campesinos titulados colectivamente, que es competencia de las autoridades propias de las comunidades y pueblos indígena originario campesinas.

IV. La jurisdicción agroambiental

La jurisdicción agroambiental surgió como “Judicatura Agraria” en 1996, prestando servicios desde el año 2000, con jurisdicción y competencia en materia agraria y ampliada posteriormente a la actividad productiva, forestal y el uso y aprovechamiento de aguas (Ley N°3545, 2006, art. 17). Con las nuevas disposiciones constitucionales, producto del proceso constituyente y el referendo aprobatorio de la nueva Constitución, la Jurisdicción Agroambiental se transformó atendiendo -además de en materia agraria y forestal- otras competencias: en ambiental, biodiversidad, recursos naturales renovables y aguas (Constitución Política del Estado, 2009, art. 189). Asimismo, la Ley N°025 (2020, Art. 131.II) indica que la jurisdicción agroambiental “[d]esempeña una función especializada y le corresponde impartir justicia en materia agraria, pecuaria, forestal, ambiental, aguas y biodiversidad; que no sean de competencias de autoridades administrativas”.

Respecto a su estructura y por disposi-

ción constitucional, las máximas autoridades que componen el Tribunal Agroambiental se eligen por voto popular, en elecciones generales (Constitución Política del Estado, 2009, art. 188.I), teniendo i) al Tribunal Agroambiental como máximo tribunal de cierre, operando el *per saltum*, para los recursos de casación a través de dos salas especializadas, y ii) a los 63 juzgados agroambientales de primera instancia.

Una de las características más relevantes de esta jurisdicción es la itinerancia de los juzgados agroambientales, que fue establecida en la Ley de Órgano Judicial (art. 151), en la que se precisó que “[l]as juezas y los jueces, cuando las condiciones lo exijan, en consulta con el Tribunal Agroambiental, podrán fijar para el ejercicio de su competencia territorial una o más sedes temporales, la que debe ser comunicada públicamente”. Asimismo, las itinerancias se regulan por reglamento⁵, que dispone en cada gestión, en coordinación con la sociedad civil, la presentación de programaciones por parte de las y los jueces agroambientales para aprobación ante la Sala Plena del Tribunal Agroambiental. Este mecanismo facilita el acceso a la justicia a las comunidades campesinas, toda vez que los juzgados agroambientales se desplazan por el espacio territorial de su competencia, permitiendo la llegada de los servicios judiciales a los lugares más alejados, en los que se encuentran los conflictos.

Un aspecto importante a considerar para que los juzgados agroambientales puedan asumir competencia en materia agraria radica en la condición que ante conflictos emergentes de la posesión, la propiedad y actividades agrarias o de naturaleza agroambiental, el requisito es la conclusión del proceso de sa-

⁵ Reglamento del Programa de Justicia Itinerante, aprobado por Sala Plena del Tribunal Agroambiental, el 25 de abril de 2019.

neamiento o su no ejecución, en razón a que durante el proceso de saneamiento la jurisdicción agroambiental sólo tiene competencia en cierto tipo de conflictos en el área rural y en área urbana, si en el espacio se desarrolla alguna actividad productiva agropecuaria⁶.

IV. a. Carácter social de la materia agraria y los institutos jurídicos propios

El carácter social del Derecho Agrario, como lo establece el Decreto Supremo N°29215 (2007, art. 3), se debe al dominio originario del Estado sobre la tierra y la reforma agraria permanente para garantizar el control del adecuado uso de la tierra con el cumplimiento de la función social o económico social de la propiedad; así como en la resolución de controversias, ante la igualdad de elementos objetivos probatorios prevalecerá la función social respecto a la función económico social y el bienestar e interés colectivo frente al bienestar individual; el impulso de oficio de los procesos; el no reconocimiento de derechos o pérdida del mismo y la obligatoriedad de denuncia cuando se identifiquen relaciones servidumbres, como efecto de cualquier actividad dentro de predios agrarios; el respeto a la aptitud de uso del suelo y a su empleo sostenible cumpliendo normas ambientales; y por considerar la tierra de manera integral, incluyendo sus connotaciones sociales, culturales, ambientales, económicas y de desarrollo rural, entre otros.

En lo procesal, se contemplan los principios de: función social, oralidad, intermediación, dirección, gratuidad, publicidad, especialidad, celeridad, defensa, concentración, integrali-

dad, inmediatez, servicio a la sociedad, precautorio, responsabilidad ambiental, sustentabilidad e interculturalidad (Constitución Política del Estado, 2009, art. 186; Ley N°1715, 1996, art. 76 y Ley N°025, 2010, art. 132).

IV. b. Descripción de procesos agrarios en la jurisdicción agroambiental

En sujeción a los principios de acceso a la justicia y desjudicialización, en los juzgados agroambientales se aplica el proceso conciliatorio, que permite el acercamiento entre los afectados, quienes sin contar con asistencia técnica pueden pedir a la autoridad judicial que sea convocada la otra parte a un proceso conciliatorio. Ese procedimiento se puede realizar antes de iniciado un proceso judicial como “conciliación previa” o durante su desarrollo como “conciliación intraprocesal”. En estas etapas las y los jueces agroambientales tienen la obligación de instar a las partes a la conciliación (Ley N°1715, 1996, art. 83.4), explicando sus alcances y beneficios. En ambos casos (conciliación previa o conciliación intraprocesal), las partes suscriben un acta; en caso de concretarse la conciliación, es homologada por la autoridad judicial, alcanzando la calidad de cosa juzgada y de cumplimiento obligatorio; si el acuerdo fuere parcial, el proceso podría iniciarse o proseguir en la parte no consensuada, teniéndose por acordado sobre la parte en la que si hubo acuerdo.

Al primer trimestre de 2023, las conciliaciones previas han sido cerca del 26% de las 3020 causas atendidas en los juzgados agroambientales. El porcentaje de estos procesos en gestiones anteriores ha alcanzado incluso al 40% de las causas (Tribunal Agroambiental 2023; Rendición Pública de Cuentas Inicial 2023).

Una característica especial en la jurisdicción agroambiental radica en que la misma autoridad judicial se convierte en facilita-

6 Ley N°1715, 1996, art. 30, modificada por la Ley N°3534, 2006, art. 17; Ley N°25, 2010, arts. 144 y 152; AAP S2 N°83/2022, FJ.II.iii, 9; SC N°0378/2006-R, II.2, 6; SCP 2140/2012, II.3, 8-9; SCP 1975/2014, III.2, 6 y SCP 1988/2014, III.3, 10.

dor, mediador o conciliador dependiendo de la necesidad, dejando su rol de juez para coadyuvar a las partes a llegar a un acuerdo y resolver el conflicto. Para solicitar conciliación no se necesita apoyo técnico, porque se puede llegar al juzgado y, vía un formulario o acta, el personal de juzgado recoge y plasma la solicitud de convocatoria o invitación a la otra parte. Así inicia el proceso conciliatorio, allá donde físicamente sea más conveniente, lo que permite a las comunidades campesinas y/o a sus miembros llegar con sus problemas directamente ante los juzgados agroambientales o aprovechar la presencia del juzgado en las zonas más cercanas por la itinerancia.

Otra facilidad del juzgado agroambiental, para garantizar la justicia gratuita, es que cuenta con un técnico especialista para apoyar el trabajo de la autoridad judicial y brindar informes, actividad que libera a las partes, como a las comunidades campesinas, de tener que cubrir los costos de un perito o profesional técnico externo. Otro servicio en los juzgados de áreas rurales, aunque limitado, es la habilitación de defensores de oficio (Ley N°25, 2010, art. 113).

Una cualidad importante en el trabajo de los juzgados agroambientales radica en que el procedimiento base aplicado es el juicio oral, que concentra bajo el principio de intermediación la mayor cantidad de actuaciones procesales en las audiencias principal y complementaria; además, utiliza el protocolo de actuación con perspectiva intercultural⁷, en-

foque de género e interseccional, así como, si corresponde, un idioma nativo de la región por las y los jueces. También se utilizan criterios culturales, pudiendo contar con traductores o intérpretes interculturales o, en su defecto, llegar a las autoridades nativas locales como primera fuente de consulta o interpretación. Según la Ley N°269 (2012, art. 24),

El Órgano Judicial, deberá garantizar en los juicios y procedimientos el uso de los idiomas oficiales del Estado. Toda persona que se encuentre involucrada en procesos judiciales tiene derecho a defenderse en su propio idioma, con traductora o traductor, asignada o asignado de manera gratuita. Las servidoras y servidores públicos del Órgano Judicial deberán conocer un idioma de las naciones y pueblos indígena originario campesinos de acuerdo al principio de territorialidad.

También se aplican otros procedimientos, como los voluntarios, ejecutivos, monitorios, sumarísimos, medidas cautelares o precautorias, dependiendo el tipo de causa o proceso que se presente ante la jurisdicción agroambiental. La jurisdicción, en lo agrario, trabaja en el área social del derecho con facilidades de acceso a las comunidades campesinas y, por las limitaciones de lejanía, de apoyo técnico, presupuestarias o de conocimiento, las poblaciones alejadas tienen limitada su llegada a la jurisdicción agroambiental.

IV. c. Acciones agrarias ante los Juzgados agroambientales

La jurisdicción agroambiental puede conocer diferentes tipos de procesos o acciones nominadas, además de todas aquellas que puedan adecuarse o ser definidas por ley (Ley

7 Cómo Órgano Judicial, se ha puesto en vigencia un protocolo de coordinación interjurisdiccional de las juezas y jueces en el marco del pluralismo jurídico igualitario, para facilitar el trabajo de la jurisdicción, mismo que desarrolla mecanismos de coordinación y cooperación, elaborado por el Tribunal Supremo de Justicia, con la asistencia de la Oficina en Bolivia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH Bolivia), Adoptado por Acuerdo de Sala Plena del Tribunal Agroambiental, Acuerdo SP.

TA N° 016/2018 de 5 de septiembre de 2018.

Nº25, art. 152; Ley 1715, art. 39, modificada por el art. 23 de la Ley Nº3545; entre otras). Entre estas se puede citar:

- Acciones reales agrarias, personales y mixtas;
- Acciones de defensa para garantizar el derecho de propiedad;
- Acciones posesorias o de defensa para garantizar el derecho de posesión;
- Procesos voluntarios;
- Procesos sumarísimos (desalojo por avasallamiento);
- Acciones ambientales precautoria, de prevenir y establecer la responsabilidad ambiental;
- Procesos de estructura monitoria;
- Proceso de ejecución coactiva de suma de dinero, por actividades de naturaleza agroambiental;
- Además de las medidas preparatorias o preliminares, medidas cautelares o precautorias;
- Otras establecidas por ley.

Durante el periodo comprendido entre el año 2000 y el primer trimestre de 2023, las y los jueces agroambientales, en materia agraria, han atendido 72.836 causas, de las cuales el 14% correspondieron a acciones posesorias o de defensa de la posesión; 14% a acciones reales personales y mixtas; y un 8% correspondieron a acciones voluntarias, acciones de desalojo por avasallamiento y acciones de defensa del derecho de propiedad, entre los resultados más relevantes (CICERO 2023).

IV. d. Procesos y procedimientos ante el Tribunal Agroambiental

Los procedimientos agrarios técnico jurídico administrativo de saneamiento, expropiación, de reversión y dotación de tierras fiscales que desarrolla el INRA pueden ser revisados por el Tribunal Agroambiental, en el marco del control de legalidad, mediante los

procesos contencioso administrativos para revisar las resoluciones finales. En este sentido, durante el periodo 2000-2023 han sido atendidas y resueltas 1.937 demandas contencioso administrativas, en su mayor parte contra resoluciones finales de saneamiento de la propiedad agraria.

Una vez concluido el proceso de saneamiento, por demanda de nulidad o anulabilidad de títulos ejecutoriales, llegaron al Tribunal Agroambiental 922 causas. Para la revisión de las decisiones de las y los jueces agroambientales como procesos de puro derecho, a través de los recursos de casación y/o nulidad, el Tribunal Agroambiental ha conocido y resuelto 1.981 casos (SISAGRO, 2023).

V. Formas y prácticas de coordinación, cooperación y complementariedad entre jurisdicciones

En el marco del pluralismo jurídico igualitario, el Órgano Judicial está encargado de la tutela para garantizar el ejercicio de los derechos, deberes y obligaciones de las personas particulares como de las entidades públicas. La tutela judicial debe ser ejercida por las diferentes entidades que conforman el Órgano Judicial y las que se encargan del servicio de justicia: i) en coordinación, concertando medios y esfuerzos con acceso a información, espacios de diálogo y otras formas de intercambio de experiencias; ii) en cooperación, cuando sea necesario en atención de casos; y iii) en complementariedad con la concurrencia de esfuerzos e iniciativas entre jurisdicciones (Ley Nº 73, 2010, arts. 4.f, 14 y 16), que les permita cumplir su misión y superar sus limitaciones con otra entidad.

VI. Dificultades

Se identifican las siguientes dificultades:

- **Marco legal regulatorio:** La gestión y

distribución de la tierra tiene mandatos constitucionales, como la extensión, características y forma de conversión por tipo de propiedad y la regulación del mercado de tierras que precisan ser cubiertos a través de una ley; así como la adecuación de las normas internas de las comunidades para evitar problemas por distribución o irrespeto que vayan en contra de la naturaleza comunitaria, entre otros.

- **Proceso de saneamiento:** Con respecto al proceso de saneamiento de la propiedad agraria por el INRA, si bien está concluyendo, las demandas contencioso administrativas y demandas de nulidad de Títulos Ejecutoriales ante el Tribunal Agroambiental sostienen un retraso que impide la aplicación de una justicia pronta y efectiva en la jurisdicción agroambiental a causa de las acciones de defensa constitucional que son interpuestas por los justiciables, así como la interposición de acciones de amparo constitucional, que son resueltas tardíamente dadas las numerosas causas que van en revisión ante los jueces o salas de garantías y ante el Tribunal Constitucional Plurinacional.
- **Pluralismo jurídico en Bolivia:** El desconocimiento y la falta de información en muchas comunidades sobre los límites competenciales en la distribución interna de tierras entre sus miembros, la protección de la vida en comunidad, respaldada por otras jurisdicciones -principalmente la agroambiental en función a los mecanismos de coordinación y cooperación- son escasamente difundidos y practicados.
- **Carácter social de la materia agraria:** Respecto al dominio originario del Estado sobre la tierra y la reforma agraria, que obliga al cumplimiento de la fun-

ción social por las comunidades para mantener su derecho de propiedad y hacer uso sostenible de la misma con base en un desarrollo rural integral sustentable (Constitución Política del Estado 2009, art. 406.I), que necesitan ser priorizados.

- **Procesos agrarios:** Los juzgados, que aplican criterios interpretativos diversos para resolver una determinada acción, que sostienen falta de uniformidad en los formatos aplicados en los procesos judiciales y la característica de la oralidad que complejiza la normalización de los procedimientos aplicados, entre otros, son aspectos que se deben consensuar y uniformar en lo posible, respetando criterios diferentes o disidentes. Por otra parte, si bien la mayoría de las causas resueltas en juzgados agroambientales obedecen a procesos conciliatorios, estos aun no son suficientes para permitir el acceso a justicia a comunidades campesinas, principalmente por las limitaciones estructurales que hacen a su posibilidad de acceso a una tutela judicial efectiva.
- **Composición de las causas:** La composición de las causas atendidas por la jurisdicción agroambiental requiere realizar importantes esfuerzos y consensos con el objeto de promover y complementar el tratamiento procesal agrario, en el área social del derecho y las demás materias de competencia agroambiental (aguas, medio ambiente, biodiversidad, entre otras).
- **Políticas de acceso a la justicia y desjudicialización:** Se ha visto en la práctica agroambiental que estos principios se cumplen tanto desde la aplicación de la Itinerancia como la conciliación; sin embargo, se requiere que estas políticas sean desarrolladas, estructura-

das, articuladas e implementadas en todas las instancias del Órgano Judicial a objeto de materializar las mismas en las intervenciones judiciales. Por otra parte, el acceso a los servicios de justicia agroambiental se ve limitado en las comunidades alejadas, debido a los costos económicos y conocimientos para contar con el servicio de apoyo técnico especializado, como asesores legales u otros, dificultando la acción de defensa de derechos en materia de tierras, ante la necesidad de tutela judicial.

- **Capacidades técnicas limitadas:** Actualmente la carencia de medios y formación técnica especializada limita a las comunidades en la delimitación de sus espacios y mejora de sus conocimientos; más aún, considerando las dinámicas en la distribución de sus territorios, los avasallamientos inclusive en las Tierras Fiscales disponibles a efectos de su dotación. La jurisdicción agroambiental en el marco de la coordinación y cooperación presta apoyo con capacitaciones y en actividades de mensura y deslinde, toda vez que los principales problemas recurridos tienen su base en la delimitación de espacios.

VII. Conclusiones

- A 30 años del reconocimiento de la jurisdicción agraria y su conversión a jurisdicción agroambiental, esta aun no es conocida por la población, requiriéndose un mayor trabajo en la promoción y socialización de competencias ante la sociedad civil, el sistema universitario y profesionales abogados, incidiendo en el balance y cuantía de causas que actualmente son procesadas por esta jurisdicción.
- Se requiere trabajar con mayor profun-

dididad el deslinde competencial con las otras jurisdicciones, con instrumentos propios de cada jurisdicción, que precisen los límites en las actuaciones judiciales respetando las competencias asignadas a cada jurisdicción.

- Es necesario aplicar los mecanismos constitucionales de coordinación, cooperación y complementariedad entre jurisdicciones que permitan superar limitaciones institucionales con sus respectivas potencialidades, con espacios de diálogo formalizados, con el reconocimiento mutuo y compromiso por el bien de la población.
- Las dificultades de acceso a la información y conocimiento de servicio por las comunidades se pueden superar realizando un mayor esfuerzo en: las planificaciones participativas desde los juzgados agroambientales, las itinerancias, las conciliaciones y la permanente socialización de competencias, entre otras.
- Se requiere profundizar en el desarrollo de políticas públicas judiciales respecto a la formación y especialización profesional del Órgano Judicial y, en particular, del personal de la jurisdicción agroambiental.
- Se requiere la implementación de leyes por la Asamblea Legislativa Plurinacional y en lo procesal agroambiental a efectos de otorgar mayor seguridad jurídica y permitir el ejercicio de competencias plenas a la jurisdicción agroambiental.
- Se precisa agilizar la resolución de procesos que son de conocimiento por la jurisdicción constitucional en las causas que son sometidas a revisión, particularmente en las acciones de amparo constitucional, que impiden que las resoluciones finales de saneamiento adquieran su ejecutoria para su poste-

rior titulación, sobre todo respecto a las Tierras Fiscales disponibles para redistribución de tierras.

- Existe necesidad de promover la conciliación judicial y extrajudicial en el marco de la negociación, mediación y los procedimientos propios de las comunidades indígena originaria campesinas, respetando los derechos y garantías constitucionales tanto en lo individual y colectivo con criterios de interculturalidad, género e interseccionalidad.

Bibliografía

Constitución Política del Estado (2009). www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/

Decreto Ley N°3464, de Reforma Agraria, de 2 de agosto de 1953, elevado a rango de ley el 29 de octubre de 1956. www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/

Decreto Supremo N°23858, Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base, de 9 de septiembre de 1994. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Decreto Supremo N°29215, Reglamento de la Ley N°1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, modificada por la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria, 2 de agosto de 2007. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

García Linera, Álvaro Compilador/a o Editor/a; Chávez León, Marxa; Costas Monje, Patricia. 2010. *Movimientos Sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Bolivia/agruco/20171003032431/pdf_552.pdf

INRA (2023) Audiencia de rendición pública de cuentas final. Gestión 2022. Febrero 2023. <https://www.inra.gob.bo/InraPb/paginaController?cmd=inicio>

Instituto Nacional de Estadísticas. 2012. Encuesta Continua de Empleo 2015 – 2023. Bolivia – Área Rural: población por mes, según condición de actividad y sexo. <https://www.ine.gob.bo/index.php/estadisticas-sociales/bolivia-area-rural-poblacion-por-mes-segun-condicion-de-actividad-y-sexo/>

Instituto Nacional de Estadísticas. 2012. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. Bolivia: Población empadronada por sexo, grupos de edades y estado civil, según Departamento, Provincia, Municipio y Comunidad.

Instituto Nacional de Estadísticas. 2023. Proyecciones de Población, Revisión 2020. <https://www.ine.gob.bo/index.php/censos-y-proyecciones-de-poblacion-sociales/>

Ley N°1715, de 18 de octubre de 1996, arts. 17 al 23 modificada por la Ley N° 3545, de 28 de noviembre de 2007. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Ley N°269, Ley General de Derechos y Políticas Lingüísticas, de 2 de agosto de 2012. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Ley N°144 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, de 26 de junio de 2011. <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/>

Tribunal Agroambiental (2021). Justicia Agroambiental Itinerante. Revista Jurídica Agroambiental. Edición Especial – 2021. Publicaciones. www.tribunalagroambiental.bo

Tribunal Agroambiental (2022). AAP S2

N° 83/2022, de 28 de septiembre. <http://arbol.tribunalagroambiental.bo/tujllaki/web/index.php?r=site%2Flistaresoluciones>.

Tribunal Agroambiental (2023). Sistema de Seguimiento de Causas de los Juzgados Agroambientales (SICERO).

Tribunal Agroambiental (2023). Sistema de Seguimiento de Causas del Tribunal Agroambiental (SISAGRO).

Tribunal Agroambiental (2023). Rendición Pública de Cuentas Inicial 2023. <https://www.facebook.com/www.tribunalagroambiental.bo/videos/794537655319821/>

Tribunal Constitucional Plurinacional (2006). SC N° 0378/2006-R, de 18 de abril. [https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/\(S\(Outdicit04cmj4x0mhzb35k\)\)/WfrResoluciones1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(Outdicit04cmj4x0mhzb35k))/WfrResoluciones1.aspx)

Tribunal Constitucional Plurinacional (2012). SCP 2140/2012, de 8 de noviembre. [https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/\(S\(Outdicit04cmj4x0mhzb35k\)\)/WfrResoluciones1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(Outdicit04cmj4x0mhzb35k))/WfrResoluciones1.aspx)

Tribunal Constitucional Plurinacional (2014) SCP 1975/2014, de 13 de noviembre. [https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/\(S\(Outdicit04cmj4x0mhzb35k\)\)/WfrResoluciones1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(Outdicit04cmj4x0mhzb35k))/WfrResoluciones1.aspx)

Tribunal Constitucional Plurinacional (2014) SCP 1988/2014 de 13 de noviembre. [https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/\(S\(Outdicit04cmj4x0mhzb35k\)\)/WfrResoluciones1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(Outdicit04cmj4x0mhzb35k))/WfrResoluciones1.aspx)

Tribunal Constitucional Plurinacional (2014). SCP 0764/2014, de 15 de abril. https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/

[https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/\(S\(Outdicit04cmj4x0mhzb35k\)\)/WfrResoluciones1.aspx](https://buscador.tcpbolivia.bo/_buscador/(S(Outdicit04cmj4x0mhzb35k))/WfrResoluciones1.aspx)

Tribunal Supremo Electoral (2011). Resolución del Tribunal Supremo Electoral N° 079/2011 de 13 de mayo. <https://www.vobolex.org/bolivia/resolucion-079-2011-del-tribunal-supremo-electoral/>

Extinción de vertederos en Mato Grosso do Sul: acciones del ministerio público en la mitigación del cambio climático. Un estudio de caso

Luciano Furtado Loubet

Fiscal del MPMS. Director del Centro Ambiental. Doctorando y Master en Derecho Ambiental y Sostenibilidad por la Universidad de Alicante, España. Vicepresidente de ABRAMPA. Secretario Ejecutivo de la Red Latinoamericana de Ministerios Públicos Ambientales.

Lívia Barbosa Giurizzatto

Analista Medioambiental. Ingeniera Ambiental y Sanitaria. Estudiante de posgrado en Geoprocurement en la PUC Minas.

João Onofre Pereira Pinto

Investigador senior en el Laboratorio Nacional de Oak Ridge, Knoxville, TN, EE. UU. Master en Ingeniería Eléctrica por la Universidad Federal de Uberlândia y Doctor en Ingeniería Eléctrica por la Universidad de Tennessee en Knoxville, EE.UU.

Fernando Silva Bernardes

Coordinador de Proyectos Especiales y Consultoría Ambiental del Tribunal de Cuentas del Estado de Mato Grosso do Sul. Maestría en Tecnologías Ambientales y Doctorado en Saneamiento Ambiental y Recursos Hídricos, ambos por la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul.

Raymundo Cordero García

Profesor e investigador en la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul – Brasil. Graduación en Ingeniería Electrónica. Maestría en Ingeniería Eléctrica por la Universidad Federal de Mato Grosso do Sul. Doctorado en Ingeniería Eléctrica por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Posee publicaciones relacionados a teoría de control, instrumentación e inteligencia artificial.

I. Introducción¹

La realidad actual del cambio climático, atestiguada por la comunidad científica, plantea a la humanidad un reto sin precedente histórico, el cual exige el esfuerzo conjunto de todos para intentar reducir sus consecuencias.

Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC)²,

¹ En este trabajo, el símbolo de coma (",") es usado para separar la parte entera de la decimal de los números utilizados en las fórmulas matemáticas.

² Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático. Climate Change 2001: The Scientific Basis-Contribution of Working Group 1 to the IPCC Third Assessment Report. Cambridge Univ. Press. 2001. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WGI_TAR_full_report.pdf. Consultado el: 13 de marzo de 2021; Panel Intergubernamental sobre el

si no se toman medidas rápidamente, el calentamiento global puede provocar catástrofes climáticas, desestabilización en los períodos de lluvias y sequías, aumento del nivel del mar, daños a la agricultura, peligros para el ecosistema y la biodiversidad, poniendo así en riesgo la seguridad alimentaria y produciendo el avance de la pobreza. Para cambiar este escenario, el IPCC sugiere, por ejemplo, cambiar las fuentes de energía, desarrollar tecnologías para la eliminación del dióxido de carbono, efectuar cambios en el sistema de producción, reducir la deforestación/aumentar la reforestación y también reducir el desperdicio de residuos orgánicos.

La reducción de la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) es una de las estrategias de mitigación que deben adoptarse para que, sin comprometer la calidad de vida, el inevitable aumento de la temperatura del planeta sea el menor posible.

La emisión de metano, resultante de la descomposición de los residuos sólidos urbanos, es uno de los principales factores responsables del calentamiento global, ya que este gas contribuye al fenómeno 25 veces más que el dióxido de carbono. Por lo tanto, la estrategia de reajustar el destino final de estos materiales, sustituyendo los actuales e ilegales vertederos por rellenos sanitarios, también debe ser analizada desde la perspectiva de su contribución a la mitigación del cambio climático, sin mencionar otras innumerables ventajas como la reducción de los riesgos para la salud, la disminución de la contaminación del suelo, del subsuelo y de las aguas subterráneas, entre otras.

El Ministerio Público tiene la misión cons-

titucional (art. 129, III) de proteger el medio ambiente e, históricamente, viene actuando en la búsqueda del fin de los vertederos. En todo el territorio nacional, abundan ejemplos de la actuación de miembros de esta institución en el sentido de, a través de la aplicación de la legislación, implementar iniciativas para la mejora de la gestión de residuos sólidos. En especial, a través de la implantación de rellenos sanitarios.

Este trabajo pretende presentar brevemente la regulación referente sobre los residuos sólidos, (con especial atención a la disposición adecuada y final) y también sobre los cambios climáticos, en los ámbitos nacional e internacional, pero también narrar la experiencia de Mato Grosso do Sul del proyecto Residuos Sólidos - Disposición Legal. A través de esfuerzos conjuntos del Ministerio Público del Estado, el Tribunal de Cuentas y el Instituto de Medio Ambiente de Mato Grosso do Sul (IMASUL) fue posible, en cinco años, reducir del 80% al 20% el número de municipios con vertederos ilegales.

A partir de esta experiencia, se realizará una revisión de las metodologías de emisión de GEI para vertederos en comparación con los rellenos sanitarios, así como la emisión debida a la transferencia de residuos a otros lugares. En varios municipios –siguiendo las directrices de la Ley de Residuos Sólidos (Ley Federal N° 12.305/10), que preconiza soluciones consorciadas o compartidas (art. 11, párrafo único)– la solución fue la adopción de rellenos sanitarios mayores que satisfagan las necesidades de varias ciudades.

Con eso, buscamos demostrar cómo la acción del Ministerio Público del Estado en el fin de los vertederos estatales ha contribuido para que Brasil alcance sus metas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Cambio Climático. Resumen para responsables de políticas. En: Calentamiento global de 1,5 °C. 2018. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf. Consultado el: 13 de marzo de 2021.

II. Normativa sobre residuos sólidos en Brasil y en Mato Grosso do Sul - destino y disposición final adecuada

El principal instrumento normativo brasileño que trata de residuos sólidos es la Ley Federal N° 12.305/10, que estableció la Política Nacional de Residuos Sólidos y trae numerosos conceptos importantes. Para fines de este texto, los principales -incluidos en el art. 3 de la ley- son:

a) Residuo sólido: material, sustancia, objeto o bien desechado, resultante de las actividades humanas en sociedad, cuyo destino final se realiza, se propone realizar o se requiere realizar, en estado sólido o semisólido, así como gases contenidos en recipientes y líquidos cuyas características hagan inviable su descarga en el alcantarillado público o cuerpos de agua, o requieran soluciones técnica o económicamente inviables a la vista de la mejor tecnología disponible;

b) desecho: residuo sólido que, una vez agotadas todas las posibilidades de tratamiento y valorización mediante procesos tecnológicos disponibles y económicamente viables, no presenta otra posibilidad que la eliminación final ambientalmente adecuada;

c) destino final adecuado: destino de los residuos que incluye la reutilización, reciclaje, compostaje, valorización y aprovechamiento energético u otros destinos permitidos por los órganos competentes del SISNAMA (Sistema Nacional de Medio Ambiente), del SNVS (Sistema Nacional de Vigilancia Sanitaria) y de SUASA (Sistema Unificado de Atención a la Sanidad Agropecuaria), incluyendo el descarte final, observando normas operativas específicas para evitar daños o riesgos a la salud y seguridad públicas y minimizar impactos ambientales adversos;

d) eliminación final adecuada: la distribución ordenada de los residuos en vertederos, observando normas de funcionamiento es-

pecíficas para evitar daños o riesgos para la salud y la seguridad públicas y minimizar los impactos ambientales adversos.

En resumen, los "residuos sólidos" son los materiales desechados resultantes de las actividades humanas y deben tener un "destino" adecuado, que será la reutilización, el reciclado, el compostaje, la valorización o el aprovechamiento energético. Los "desechos", en cambio, son residuos sólidos que no pueden ser tratados ni valorizados y que, por tanto, deben tener un "destino adecuado" en vertederos.

Nótese que, como señala Lemos (2014), esta conceptualización es dinámica, ya que, con las nuevas tecnologías disponibles, algo que actualmente es considerado residuo, por no ser reciclable o por no tener tratamiento, puede que en el futuro no sea considerado residuo. Además, cabe destacar que la Ley N° 12.305/2010 estableció un orden de no generación, reducción, reutilización, reciclaje, tratamiento y disposición final de residuos. En los términos que propone Serra (2015, 148), este orden "no tiene un carácter meramente programático o de ejecución voluntaria. No se trata, por tanto, de un placebo legislativo, sino de una exigencia legal que reclama una aplicación efectiva".

A partir de estos conceptos, ya es posible verificar que el envío de residuos sólidos a los rellenos sanitarios es totalmente incoherente con la Política Nacional. Por lo tanto, es obligación del Gobierno implementar la recolección selectiva, entendida como la "recolección de residuos sólidos previamente segregados de acuerdo con su constitución o composición".

Si el descarte de materiales reciclables es ilegal, ya que va en contra de la obligación de disposición final ambientalmente adecuada, mucho más lo es enviar residuos o desechos a los miles de vertederos que aún existen en Brasil. Según una encuesta realizada por la Asociación Brasileña de Empresas de Limpie-

za Pública y Residuos Especiales (Abrelpe), hay más de 3 mil vertederos ilegales en Brasil³. Este escenario contradice directamente la Ley de Residuos, que prohíbe expresamente la eliminación de residuos al aire libre: "Están prohibidas las siguientes formas de destino o eliminación final de residuos sólidos o desechos (...); II - Liberación natural al aire libre, a excepción de los residuos mineros".

En este sentido, cabe señalar que, además de todo, la presencia de estos vertederos se considera un delito de contaminación ambiental calificado, punible con prisión de uno a cinco años en los términos del artículo 54 de la Ley de Delitos Ambientales (Ley Federal N° 6.605/98). Esta norma establece que es crimen causar contaminación de cualquier naturaleza en niveles que resulten o puedan resultar en daños a la salud humana o causar la muerte de animales o destrucción significativa de la flora, calificando la conducta cuando ocurre por la disposición de residuos sólidos en violación de los requisitos establecidos en leyes o reglamentos. Un ejemplo de esto se puede encontrar en la condena del Tribunal de Justicia del Estado de Minas Gerais a un ex-alcalde municipal que instaló un depósito de basura urbana en un lugar inadecuado, entendiendo que "si hay daño al ciclo vital humano y animal, se perfecciona el tipo penal prescrito en el artículo 54 de la Ley 9.605/98"⁴,

3 Brasil. Tribunal Federal de Cuentas. *Brasil tiene casi 3.000 vertederos en 1.600 ciudades, según informe*. TCU Sustentável / Adgedam, 2018. Disponible en: [https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6621B535016630E3A8E85773#:~:text=O%20Brasil%20tem%20quase%203,e%20Res%C3%ADduos%20Especiais%20\(Abrelpe\).&text=Segundo%20os%20dados%20da%20Abrelpe,s%C3%B3%2059%25%20usam%20aterros%20adequados](https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6621B535016630E3A8E85773#:~:text=O%20Brasil%20tem%20quase%203,e%20Res%C3%ADduos%20Especiais%20(Abrelpe).&text=Segundo%20os%20dados%20da%20Abrelpe,s%C3%B3%2059%25%20usam%20aterros%20adequados). Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021.

4 Ley N° 9.605, del 12 de febrero de 1998. Establece sanciones penales y administrativas derivadas de conductas y actividades perjudiciales para el medio ambiente y dicta otras disposiciones. [S. l.], 26 de enero de 2021.

y la condena es obligatoria".

En el territorio de Mato Grosso do Sul, la presencia de vertederos está prohibida al menos desde 1992. Además, en la Ley Estadual N° 1293/92 (Código Sanitario)⁵, el artículo 77 prohíbe la disposición a cielo abierto y el artículo 80 determina que el "suelo podrá ser utilizado para la destinación final de basura o residuos sólidos, siempre que su disposición sea hecha a través de rellenos sanitarios, u otras técnicas, siempre que sean aprobadas por los órganos de Salud y Medio Ambiente". En estos términos, desde cualquier punto de vista, se verifica la total ilegalidad de la conducta aún común en Brasil y también en parte de Mato Grosso do Sul: la disposición y/o eliminación de residuos a cielo abierto en vertederos.

III. Breves consideraciones sobre la legislación relativa al cambio climático: las CPDN en Brasil y la cuestión de las emisiones procedentes del tratamiento de residuos sólidos

La gran preocupación por el problema mundial del cambio climático llevó a la comunidad internacional a debatir y buscar soluciones, además de adoptar medidas, para hacer frente al problema. Así, surgió la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 1992) como instrumento global, que adoptó los siguientes principios:

(a) la protección del sistema climático debe llevarse a cabo en beneficio de las gene-

Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Consultado el: 10 de marzo de 2021.

5 Mato Grosso do Sul. Ley N° 1293, del 21 de septiembre de 1992. Dispone sobre el Código Sanitario del Estado de Mato Grosso do Sul y dicta otras disposiciones. Disponible en: <http://www.campogrande.ms.gov.br/se-madur/downloads/lei-mun-129392-codigo-sanitario-ml/>. Consultado el: 13 de marzo de 2021.

raciones presentes y futuras sobre la base de la equidad intra e intergeneracional;

(b) la responsabilidad histórica de las emisiones y la capacidad de hacer frente a los efectos adversos del calentamiento global imponen responsabilidades comunes pero diferenciadas;

(c) deben adoptarse medidas de precaución para predecir, evitar o minimizar las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos, con independencia de la plena certeza científica;

(d) se garantiza a todas las partes el derecho al desarrollo sostenible y el deber de promoverlo, adaptando las políticas y medidas nacionales a las condiciones específicas de cada país;

(e) es necesaria la cooperación internacional para promover un sistema económico internacional que propicie el crecimiento económico sostenible y el desarrollo de todas las partes, en particular de los países en desarrollo.

La FCCC adoptó, en su artículo 4, obligaciones divididas en dos: a) a todas las partes (a.1) elaborar inventarios nacionales de emisiones de gases de efecto invernadero y (a.2) aplicar programas nacionales con medidas de mitigación y adaptación al cambio climático; b) a los países desarrollados (b.1) reducir las emisiones de GEI para el año 2000 a los niveles de 1990 y (b.2) transferir recursos tecnológicos y financieros a los países en desarrollo (Passos 2018, 19).

La CMCC tiene la posibilidad de generar los llamados "instrumentos conexos" y efectivamente ha generado dos principales: el Protocolo de Kioto (1997) y el Acuerdo de París (2015) (Passos 2018, 19). A efectos de este artículo, el instrumento que tiene más centralidad es el Acuerdo de París, que se diferencia de Kioto principalmente porque impone obligaciones a todos los países. Estas se describen a través de las CPDN (Contribuciones Previsas y Determinadas a Nivel Nacional).

Además de otras iniciativas relacionadas con el cambio climático, como sumideros y

medidas de adaptación, las INDC (Contribución prevista y determinada a nivel nacional o *Intended Nationally Determined Contributions*) son los compromisos, dentro del Acuerdo de París, que los países presentan como intenciones para reducir las emisiones de GEI dentro de su realidad. En el caso de Brasil, las metas globales presentadas son, teniendo en cuenta los niveles existentes en 2005, la reducción del 37% (para 2025) y del 43% (para 2030)⁶.

A nivel nacional, el instrumento normativo más completo sobre el tema es la Ley Federal N° 12.187/2009 (Política Nacional de Cambios Climáticos - PNMC)⁷, que trae importantes conceptos como "mitigación" (cambios tecnológicos y sustituciones que reduzcan el uso de recursos y emisiones por unidad de producción, así como la implementación de medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar los sumideros) y "adaptación" (iniciativas y medidas para reducir la vulnerabilidad de los sistemas naturales y humanos a los efectos actuales y esperados del cambio climático), entre otros.

Por otro lado, el PNMC propone, entre otros objetivos, la reducción de las emisiones humanas de gases de efecto invernadero respecto a sus diferentes fuentes⁸ pero también toma, entre otras directrices, los compromisos asumidos por Brasil en la

6 Brasil. *Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional para alcanzar el objetivo de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. 2015. Disponible en: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/clima/brasil-indc-portugues.pdf>. Consultado el: 12 de marzo de 2021.

7 Ley N° 12.187/2009. Instituye la Política Nacional sobre Mudanza del Clima - PNMC y otras disposiciones. 2009. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Consultado el: 12 de marzo de 2021.

8 Ibidem, art. 4, I.

Convención Marco⁹, incluyendo acciones de mitigación¹⁰. Además de eso, establece como instrumento las "medidas existentes, o a ser creadas, que estimulen el desarrollo de procesos (...) que contribuyan para la reducción de las emisiones"¹¹.

En este contexto, se debe verificar, en la cuestión del tratamiento de residuos sólidos, si la reducción de emisiones de GEI puede ser contabilizada para cumplir con la legislación nacional y los acuerdos internacionales. En el escenario legal nacional, con base en las disposiciones mencionadas, no hay duda de que tales reducciones de emisiones están en consonancia con la Ley Federal N° 12.187/09. En cuanto a los compromisos internacionales, las CPDN brasileñas relacionadas con el Acuerdo de París prevén acciones centradas en el aumento de la bioenergía en el sector forestal y en el cambio de uso del suelo en los sectores agrícola, industrial, energético y de transportes.

Sin embargo, según el criterio de los autores, nada impide que también se contabilicen otras medidas adicionales de reducción de emisiones de gases, entre otras cosas porque se afirma que "todas las políticas, medidas y acciones para implementar las INDC de Brasil se realizan en el marco de la Política Nacional de Cambios Climáticos", y esta disposición legal determina que se considera mitigación cualquier "implementación de medidas que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero y aumenten los sumideros"¹². Por lo tanto, sería contrario al principio de razonabilidad que sólo se mencionaran expresamente las reducciones resultantes de las CPDN.

Así, es posible entender que las iniciativas mencionadas en las INDC de Brasil son una

lista de ejemplos, lo que significa que otras pueden y deben ser añadidas. Esta práctica ya ha sido adoptada, incluso en la cuestión de los residuos sólidos, con base en el Decreto Federal N° 9.578/2018, que prevé expresamente el tratamiento de residuos como uno de los factores a ser tomados en cuenta en las proyecciones de emisiones de GEI¹³.

Así, no hay duda de que cualquier reducción de emisiones de GEI resultante del tratamiento de residuos sólidos -además de contribuir materialmente a la mitigación del problema a nivel global- servirá, formalmente, dentro de los marcos legales nacional e internacional, es decir como demostración de que Brasil está siguiendo las disposiciones legales derivadas de la regulación jurídica de los cambios climáticos.

IV. Actuación del Ministerio Público de Mato Grosso do Sul en la extinción de vertederos¹⁴

Previamente, hemos tratado de establecer las premisas generales de cómo la legislación regula el destino y la disposición final de los

13 Brasil. Decreto federal N° 9.578/2018. Consolida actos normativos editados por el Poder Ejecutivo federal que disponen sobre el Fondo Nacional de Cambios Climáticos, referido en la Ley N° 12.114, del 9 de diciembre de 2009 y la Política Nacional de Cambios Climáticos, referida en la Ley N° 12.187, del 29 de diciembre de 2009. Art. 18, IV. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm

14 El presente apartado es un resumen del artículo de Loubet, Bernardes y Barros "Proyecto Residuos Sólidos: disposición legal - la acción articulada del Ministerio Público del Estado, Tribunal de Cuentas y el Instituto de Medio Ambiente en la búsqueda de la extinción de los vertederos en Mato Grosso do Sul", publicado en 2017 en la revista del Consejo Nacional del Ministerio Público, que abordó excelentes experiencias en el tema de la sostenibilidad. Disponible en: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2017/Publicacao_CTMA_final.pdf. Consultado el: 13 de marzo de 2021.

9 Ibidem, art. 5, I.

10 Ibidem, art. 5, II.

11 Ibidem, art. 6, XII.

12 Ibidem, art. 2, VIII.

residuos y desechos, así como el hecho de la flagrante ilegalidad de los vertederos. Al mismo tiempo, hemos demostrado cómo se comportan los marcos jurídicos internacional y nacional en el contexto del cambio climático. A la luz de lo expuesto, pasamos a presentar brevemente la actuación histórica del Ministerio Público de Mato Grosso do Sul en la lucha por la extinción de los basurales, así como los resultados alcanzados.

Las acciones del MPMS en materia de extinción de vertederos son históricas y se remontan a más de 30 años. Como ejemplo, se puede citar la Acción Civil Pública distribuida 1990 (Nº 1990.00076820), cuando buscó la extinción del vertedero "laguna del cráter" en Campo Grande (Mato Grosso do Sul), y determinó la recuperación del área para el municipio. Otras y numerosas demandas fueron presentadas en la década de 1990, en varios municipios, buscando la implantación de vertederos sanitarios, así como muchos Acuerdos de Adecuación de Conducta. En una encuesta realizada en 2015, el 90% de los municipios del estado tenían algún tipo de juicio o procedimiento extrajudicial (investigaciones civiles, procedimientos administrativos, etc.) para tratar el tema.

Sin embargo, a pesar de todas estas iniciativas, la encuesta mencionada anteriormente indicó que el 80% de los municipios tenían vertederos ilegales, razón por la cual, en un esfuerzo conjunto entre el MPMS, el Tribunal de Cuentas y la agencia estatal de medio ambiente (IMASUL), se creó el Programa de Residuos Sólidos: Disposición Legal. Reuniendo a esas instituciones y a los municipios, el proyecto elaboró diagnósticos y analizó los costos de los servicios relacionados con el tema, relevando la situación legal de cada localidad. A partir de ahí, emprendió la ejecución de acuerdos colectivos (por región) e individuales (por municipio), para la implementación de la Política Nacional de Residuos Sólidos.

Partiendo de la premisa de que el costo de los rellenos sanitarios individuales es muy alto -el tratamiento de 10 toneladas es prácticamente el mismo con respecto al de 100- y que los mayores costos de un relleno sanitario, diluidos en un horizonte de 20 años, no son los de su construcción, sino los de su operación¹⁵, se optó por soluciones consorciadas o compartidas, siguiendo lo previsto en la Ley Federal Nº 12.305/2010¹⁶. En este mismo sentido, Paulo Nascimento Neto señala que "las ganancias de escala potencializadas por la compartición de instalaciones son innegables, donde se comprueba que los costos per cápita de las inversiones para la instalación de Rellenos Sanitarios son inversamente proporcionales al número de habitantes atendidos" (Neto 2013, 224).

La situación del Estado respecto a la disposición de residuos sólidos en los 79 municipios de Mato Grosso do Sul, antes de las acciones del Ministerio Público, era la siguiente:

15 Mato Grosso do Sul. Tribunal de Contas. Indicadores de residuos sólidos nos municípios de MS. Campo Grande: TCE-MS / ESCOEX, 2016. 168p. Disponible en: http://www.escoex.ms.gov.br/escoex/Arquivos/Publicacoes/residuos_solidos_2016_st5.pdf. Consultado el: 11 de marzo de 2021.

16 Ley Nº 12.305/2010. Establece la Política Nacional de Residuos Sólidos; modifica la Ley Nº 9.605, del 12 de febrero de 1998; y dicta otras disposiciones. Artículo 11, párrafo único. Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Consultado el: 13 de marzo de 2021.

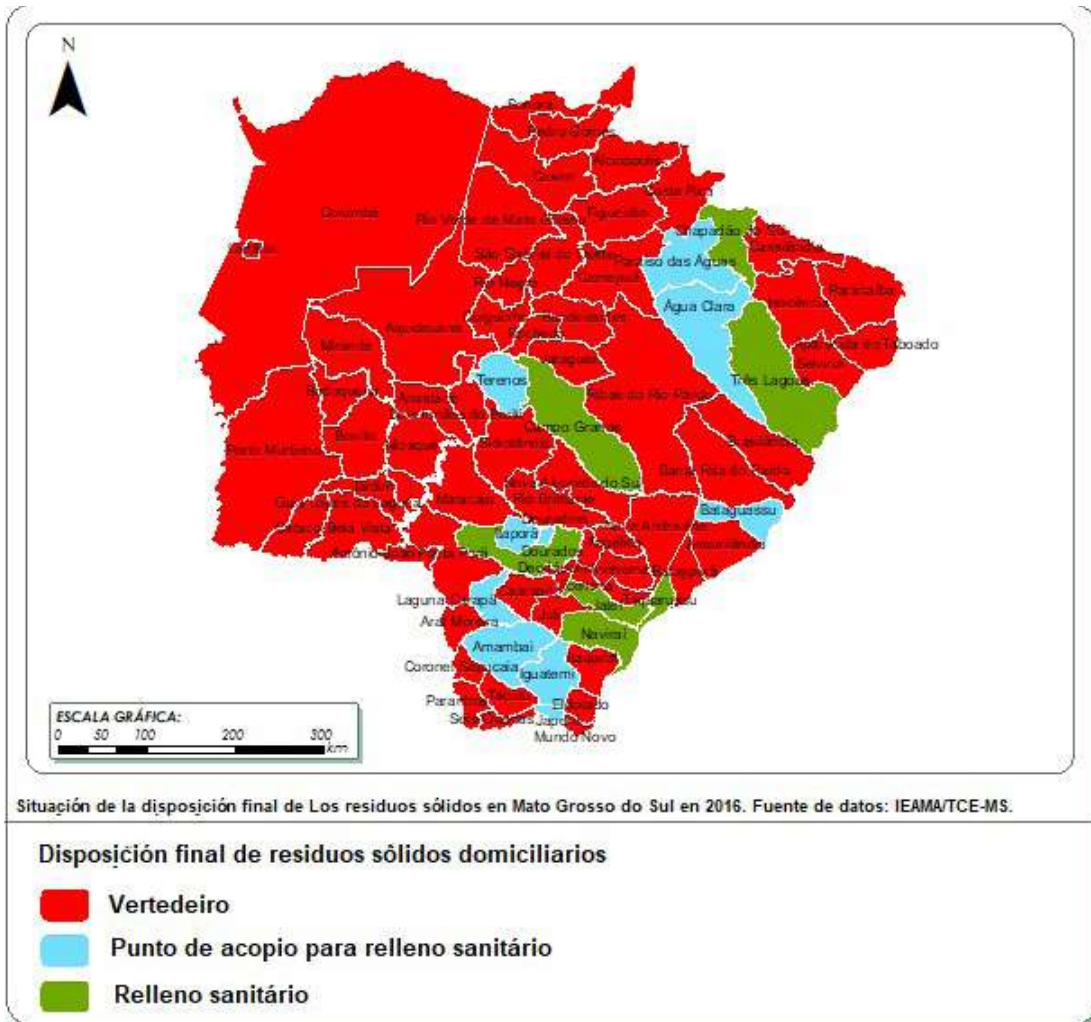
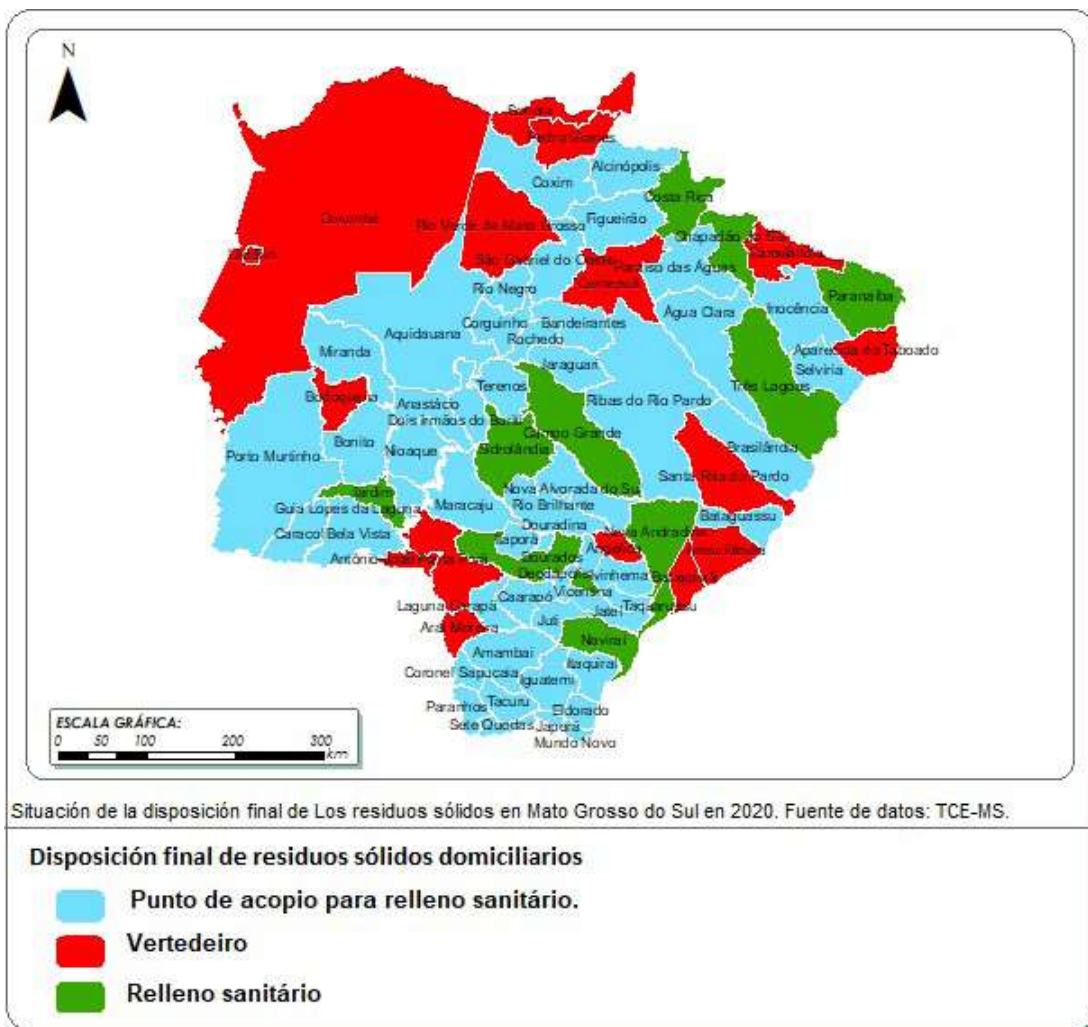


Figura 1. Situación de la disposición de residuos sólidos antes de la actuación del Ministerio Público. Fuente: Autores (2021).

En cinco años, la situación en el estado cambió y pasó a ser la siguiente:



Situación de la disposición final de Los residuos sólidos en Mato Grosso do Sul en 2020. Fuente de datos: TCE-MS.

Figura 2. Situación de la disposición de residuos sólidos después de la acción del Ministerio Público. Fuente: Autores (2021).

Se puede ver, por lo tanto, que las acciones del programa han contribuido significativamente a mejorar la situación de la disposición final adecuada en los 79 municipios de Mato Grosso do Sul, ya que en cinco años hubo una reducción de 63 (80%) a 16 (20%) municipios con vertederos ilegales.

V. Revisión de las metodologías para las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de vertederos y escombreras

La emisión de gases de efecto invernadero (GEI) por el tratamiento de residuos, líquidos o sólidos, se divide en tres subsectores: eliminación, tratamiento de efluentes (domésticos e industriales) e incineración. En Brasil, en 2016, este sector representó el 5% de las emisiones. En el mismo año, el aumento de la liberación de CO₂ fue del 1,5% en relación con el crecimiento demográfico del país y la disminución de las emisiones de metano recuperado en los vertederos. Como resultado, hubo una reducción del 8,9% en las emisiones totales de este último gas, que representa el 50% de las liberaciones en la eliminación de residuos sólidos¹⁷.

El método utilizado fue desarrollado teniendo como objeto de estudio los vertederos y rellenos sanitarios localizados en el Estado de Mato Grosso do Sul, Brasil. Según datos del IBGE, la región tiene 357.145,534 km² y una población estimada de 2.809.394 habitantes distribuidos en 79 municipios. Después de la actuación del Ministerio Público, 45 de ellos,

o sea, 56,96%, pasaron a hacer la disposición adecuada de los residuos sólidos.

Se realizó un estudio bibliográfico respecto a los métodos y modelos matemáticos del potencial de generación de biogás en vertederos y escombreras existentes. Con esto, se identificó que los más aceptados en la literatura son los propuestos por el Banco Mundial, IPCC y USEPA (Monteiro et al 2018, 1-7). Estos modelos utilizan como parámetros de entrada:

- Masa de residuos que entran en el vertedero cada año;
- Tiempo de actividad del vertedero y/o tras el cierre;
- Tasa de generación de metano (k);
- Potencial de generación de metano (L₀).

$k = [0,03 \ 0,20]$ (año⁻¹) - se determina en función de la humedad y el tipo de residuo, la disponibilidad de nutrientes para el proceso anaeróbico, el pH y la temperatura. El valor límite inferior de 0,03 se aplica a la descomposición más lenta (23 años), que se produce en materiales secos como la madera y el papel. El valor límite superior de 0,2, por su parte, se aplica a la descomposición más rápida (3 años), que se produce en materiales ricos en materia orgánica como los restos de comida (Silva 2015).

$L_0 = [5 \ 310]$ (m³ / t) - la constante que determina la cantidad de metros cúbicos de metano por tonelada de residuo varía con el tipo de residuo, siendo mayor cuanto mayor es la tasa de materia orgánica presente (Silva 2015).

V. a) Modelo utilizado por el Banco Mundial

El modelo utilizado por el Banco Mundial (Conestoga-Rovers & Associates 2004, 236), *Scholl Canyon*, es un modelo cinético de primer orden. Asume que hay una fracción constante de material biodegradable en el vertedero por unidad de tiempo. El modelo también predice la producción de gas durante

17 Brasil. Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones. Secretaría de Políticas de Formación y Acciones Estratégicas. Estimativas anuales de emisiones de gases de efecto invernadero en Brasil / Coordinación General del Clima. -- 5. ed. - Brasília: Ministerio de Ciencia, Tecnología, Innovaciones y Comunicaciones, 2019. Disponible en: https://issuu.com/mctic/docs/livro_estimativas_anuais_de_emissoes_de_gases_de_e. Consultado el: 13 de marzo de 2021.

un periodo de tiempo en función de los parámetros k y L_0 , además de registros históricos de vertido de residuos y proyecciones de vertidos futuros en el vertedero (Conestoga-Rovers & Associates 2004, 236).

$$Q_{CH_4} = k \times L_0 \times M_i \times e^{-k \times t} \quad \text{Eq. 1}$$

Siendo:

Q_{CH_4} = metano producido en el año i a partir de la sección i de los residuos (m^3 /año);

k = constante de generación de metano (año)⁻¹

L_0 = potencial de generación de metano (m^3 /t);

M_i = masa de residuos eliminados en el año i (t/año);

t = tiempo (años).

Las principales ventajas de este método son su aceptación en América del Norte y del Sur, así como su utilización para análisis por parte de instituciones financieras interesadas en apoyar proyectos de vertederos en América del Norte y América Latina y el Caribe. También es fácil obtener datos para su cálculo (Pedot 2014,195/211). Sus desventajas están en la menor conservación respecto a los tipos de residuos depositados, la no adecuada representación de los sistemas activos y la no consideración de las incertidumbres paramétricas (Pedot 2014,195/211).

V. b) Modelos utilizados por el IPCC

El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (Eggleston et al 2006), un grupo internacional de exper-

tos en clima, describe dos métodos para estimar las emisiones de metano de los vertederos: el método simplificado y el método de descomposición de primer orden. El método simplificado supone que todo el metano potencial se libera durante el primer año de eliminación final.

$$CH_4 \left(\frac{t}{\text{año}} \right) = \left(RSU_T \times RSU_f \times L_0 - R(t) \right) \times (1 - OX) \quad \text{Eq. 2}$$

El método de descomposición de primer orden, en cambio, tiene en cuenta el tiempo transcurrido de las emisiones y aproxima mejor el proceso de degradación de los residuos a lo largo del tiempo.

$$CH_{4\text{Gerado}} \left(\frac{t}{\text{año}} \right) = \sum \left[A \times k \times RSU_T(x) \times RSU_f(x) \times L_0(x) \times e^{-k(t-x)} \right] \quad \text{Eq. 3}$$

$$CH_{4\text{Emitido}} \left(\frac{t}{\text{año}} \right) = [CH_{4\text{Gerado}} - R(t)] \times (1 - OX) \quad \text{Eq. 4}$$

Siendo:

t = año de realización del inventario;

x = año de cotización (desde el inicio de la actividad hasta t);

$A = \frac{1-e^{-k}}{k}$ factor de normalización para corregir la suma;

k = constante de generación, año⁻¹;

$RSU_T(x)$ = total de RSU generados en el año x , t/año;

$RSU_f(x)$ = fracción de RSU depositada en el vertedero en el año x ;

$RSU_T(x) \times RSU_f(x)$ = masa de residuos eliminados en el año x , t/año;

L_0 = potencial de generación de metano (t CH₄ /t RSU).

$$L_0 = FCM(x) \times COD(x) \times \frac{COD_F \times F \times 16}{12} \quad \text{Eq. 5}$$

$R(t)$ = cantidad de metano recuperada en el año t ;

OX = factor de oxidación (fracción);

$K = 0,05$ (si no está caracterizado);

$FCM(x)$ = factor de corrección del metano en el año x ;

$COD(x)$ = fracción de carbono orgánico degradable en el año x (t C/t RSU);

COD_F = fracción de carbono orgánico degradable asimilado;

F = fracción de metano en el gas de vertedero, a falta de datos usar $F = 0,5$;

$\frac{16}{12}$ = conversión de carbono en metano.

Este modelo es más difícil de utilizar, ya que requiere datos más detallados. Sin embargo, está bien aceptado por las organizaciones internacionales en el cálculo de inventarios de GEI. Aunque es conservador en relación con los tipos de residuos depositados, contempla todos los tipos de eliminación (altura de la pendiente). Entre sus principales desventajas están la no aplicación a sistemas cerrados, la no consideración de factores climáticos y las incertidumbres, que varían del 20% al 50%, en los parámetros utilizados (Pedott 2014, 195/21).

V. c) Modelo utilizado por USEPA

La Agencia de Protección del Medio Ambiente de Estados Unidos (USEPA) propone dos modelos matemáticos para calcular los volúmenes de gases producidos, uno para los sistemas de eliminación de residuos sólidos no controlados (vertederos) y otro para la eliminación con un sistema de eliminación con-

trolado (vertederos sanitarios) (Borba 2006).

El método para los sistemas de vertido incontrolado es básicamente una ecuación cinética de primer orden, que puede utilizarse para calcular las emisiones de metano. Ha sido publicado por USEPA¹⁸ en la *documentación del factor de emisión para AP-42 sección 2.4. Vertederos de Residuos Sólidos Municipales* y se basa en Land-Gem: *Landfill Gas Emission Model*. también publicado por la agencia.

$$Q_{CH_4} = L_0 \times R \times (e^{-k \times c} - e^{-k \times t}) \quad \text{Eq. 6}$$

Siendo:

Q_{CH_4} = metano generado en el año t , ($m^3/año$);

L_0 = potencial de generación de metano por tonelada de residuos depositada, (m^3CH_4 / t de residuos);

R = media anual de residuos que entran en el vertedero, ($t/año$);

k = tasa de generación de metano, ($año^{-1}$);

c = años desde el cierre, $c = 0$ para los activos, ($año$);

t = años transcurridos desde el inicio de la actividad, ($año$).

¹⁸ Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos. *Landfill Gas Emissions Model (LandGEM) Version 3.02 User's Guide*. [S. l.], p. 01-48, mayo, 2005. Disponible en: <https://www3.epa.gov/ttn/catc1/dir1/landgem-v302-guide.pdf>. Consultado el 10 de marzo de 2021.

Para las situaciones en las que no existen datos ni mediciones de la liberación atmosférica de gases, se utilizan los coeficientes k y L_0 , definidos por la USEPA, que se presentan en el Cuadro 1. Básicamente, existen dos conjuntos de parámetros para regiones con diferentes precipitaciones: uno para regiones de área (precipitaciones anuales < 635mm) y otro para regiones convencionales (precipitaciones anuales > 635mm).

Cuadro 1. Valores de k y L_0 propuestos por USEPA

| Precipitaciones anuales | Árido | Convencional |
|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| k | 0,04 | 0,02 |
| L_0 | 100 m ³ /t | 100 m ³ /t |

Fuente: USEPA, 2005.

Si no se conoce la entrada media anual de residuos, es posible estimar este valor a partir de la ecuación 7 y la ecuación 8.

$$R = \frac{\text{Capacidad de aliviadero}}{n^{\circ} \text{ año sin funcionamiento}} \quad \text{Eq. 7}$$

$$\text{Capacidad} = \text{Área del aliviadero} \\ \times \text{Altura de la pila} \\ \times \text{Densidad del residuo} \quad \text{Eq. 8}$$

En los casos en que no se conozca la densidad de los residuos, puede utilizarse la densidad estimada, como se indica en el cuadro 2:

Cuadro 2. Estimación de la densidad de los residuos vertidos

| Tipo de compactación | Densidad (kg/m ³) |
|-----------------------------|-------------------------------|
| Residuos compactados | 635-831 (media 742) |
| Basura compactada degradada | 1.0091.127(media 1.068) |
| Sin datos | 688 |

Fuente: Borba, 2006.

Suponiendo que el metano y el dióxido de carbono sean los únicos gases emitidos debido a la degradación de residuos sólidos, si se conoce el porcentaje de cada uno en la emisión, utilizando la Ecuación 9, será posible estimar el volumen de dióxido de carbono liberado.

$$Q_{CO_2} = Q_{CH_4} \times \left(\left(\frac{1}{\left(\frac{(v)CH_4}{100} \right)} \right) - 1 \right) \quad \text{Eq. 9}$$

El modelo matemático propuesto en el cálculo de los sistemas de eliminación con control se presenta en la Ecuación 10 y tiene en cuenta dos aspectos importantes. En primer lugar, la eficiencia del sistema de captura, es decir, el modelo incorpora el hecho de que los sistemas no capturan el 100% del biogás, al fin y al cabo, parte de éste se emite directamente a la atmósfera. En los casos en los que no se conocen las eficiencias de los sistemas de captura, la USEPA¹⁹ sugiere utilizar el 75%. En segundo lugar, también debe tenerse en cuenta la eficiencia del dispositivo de control o recuperación del gas de vertedero. Esto depende del tipo de sistema de control y/o dispositivo utilizado. En Cuadro 3.

Cuadro 4 se presentan valores típicos de estas eficiencias para distintos dispositivos de control.

19 Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos. AP-42: Compilación de factores de emisión a la atmósfera. [S. l.], p. 2.4-6, agosto, 1998. Disponible en: https://gaftp.epa.gov/ap42/ch02/s04/final/c02s04_aug1998.pdf. Consultado el 13 de marzo de 2021.

$$CM_{CH_4} = \left(Q_{CH_4} \times \left(1 - \frac{\eta_{col}}{100} \right) + \left(Q_{CH_4} \times \frac{\eta_{col}}{100} \times \left(1 - \frac{\eta_{cont}}{100} \right) \right) \right) \text{ Eq. 10}$$

Siendo:

CM_{CH_4} = emisiones controladas de metano, (m³/año);

Q_{CH_4} = emisiones incontroladas de metano obtenidas con la ecuación 6, (m³/año);

η_{col} = eficiencia del sistema de captura, (valor sugerido = 75%);

η_{cont} = eficacia del dispositivo de control, véase Cuadro 3.

$$CM_{CO_2} = Q_{CO_2} + \left(\frac{Q_{CH_4} \times n_{col}}{100} \times 2,75 \right) \text{ Eq. 11}$$

Siendo:

CM_{CO_2} = emisiones controladas de CO₂, (m³/año);

Q_{CO_2} = emisiones incontroladas de CO₂ obtenidas con la ecuación 9, (m³/año);

η_{col} = eficiencia del sistema de captura, 75% (valor sugerido);

2,75 = relación del peso molecular del CO₂ y del CH₄.

Cuadro 3. Eficiencia del sistema de control (η cont.)

| Dispositivo de control | Contaminante | η cont (%) | Factor Calidad |
|-------------------------------|--------------|-----------------|----------------|
| Quemador | COV | 99,2 | B |
| Motores de combustión interna | COV | 97,2 | E |
| Caldera | COV | 98,0 | D |
| Turbina de gas | COV | 94,4 | E |

Fuente: Borba, 2006.

Cuadro 4. Códigos de calidad de los factores de emisión

| Tipo de factor | Factor Calidad |
|----------------|----------------|
| A | EXCELENTE |
| B | MEDIO - ALTO |
| C | MEDIO - ALTO |
| D | MEDIO - BAJO |
| E | BAJA |

Fuente: Borba, 2006.

Este modelo requiere, como datos de entrada, el historial de deposición, incluyendo la cantidad de residuos depositados y la fecha de apertura del vertedero. Predice la disminución exponencial de la producción de biogás debido al consumo de la parte de materia orgánica presente en los residuos en esta producción (Silva 2015).

5.d) Emisiones de transbordo

Considerando que muchos de los municipios de Mato Grosso do Sul que eliminaron sus vertederos pasaron a transbordar residuos para otros municipios, en rellenos sanitarios regionales (públicos en consorcio o privados), fue necesario estimar el aumento de emisiones debido a los viajes con la finalidad de transbordo, o sea, las emisiones realizadas por los camiones utilizados. Para estimar el volumen de CO₂

emitido en este contexto, se utilizó el modelo propuesto por el IPCC y aplicado en el *Primer Inventario Brasileño de Emisiones Antrópicas de Gases de Efecto Invernadero: Informes de Referencia*, elaborado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología en 2006²⁰. Según el inventario, el transporte pesado por carretera utiliza principalmente gasoil, por lo que las estimaciones de emisiones de gases se limitaron a las derivadas de la combustión de este producto químico.

Para aplicar el cálculo se necesitan las distancias recorridas desde la estación de transbordo hasta el vertedero, el consumo de gasoil de los vehículos y el factor de emisión.

$$E_t = \text{ConDiesel}_t \times FE \quad \text{Eq. 12}$$

Siendo:

E_t = Las emisiones para el año t ;

ConDiesel_t = Consumo de diesel en el transporte terrestre en el año t ;

FE = Factor de emisión de gas*.

VI. Caso práctico

Durante una acción del Ministerio Público del Estado de Mato Grosso do Sul, se desactivaron varios vertederos para que se implantaran rellenos sanitarios regionales. De los 79 municipios del estado, 62 disponían los residuos domésticos en vertederos, 7 en rellenos sanitarios propios y 10 los transferían a rellenos sanitarios privados (Figura 1). Después

de la acción del MP, 45 vertederos municipales fueron desactivados y los residuos pasaron a ser depositados en 7 vertederos regionales, distribuidos en 6 municipios (Figura 2). Los otros 3 vertederos existentes en el estado reciben residuos del propio municipio.

Con la implantación de los vertederos regionales, los municipios pasaron a transportar los residuos sólidos a los vertederos sanitarios con mejor viabilidad (Figura 3). Por lo tanto, hay una emisión de CO₂ proveniente de la quema de combustible de los camiones utilizados en los transbordos.

20 BRASIL. Ministerio de Ciencia, Tecnología. Primer inventario brasileño de emisiones antrópicas de gases de efecto invernadero. Emissões de Gases de Efeito Estufa por Fontes Móveis, no Setor Energético. Ministerio de Ciencia y Tecnología. 2006. Disponible en: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/05/52.pdf>. Consultado el: 13 de marzo de 2021.

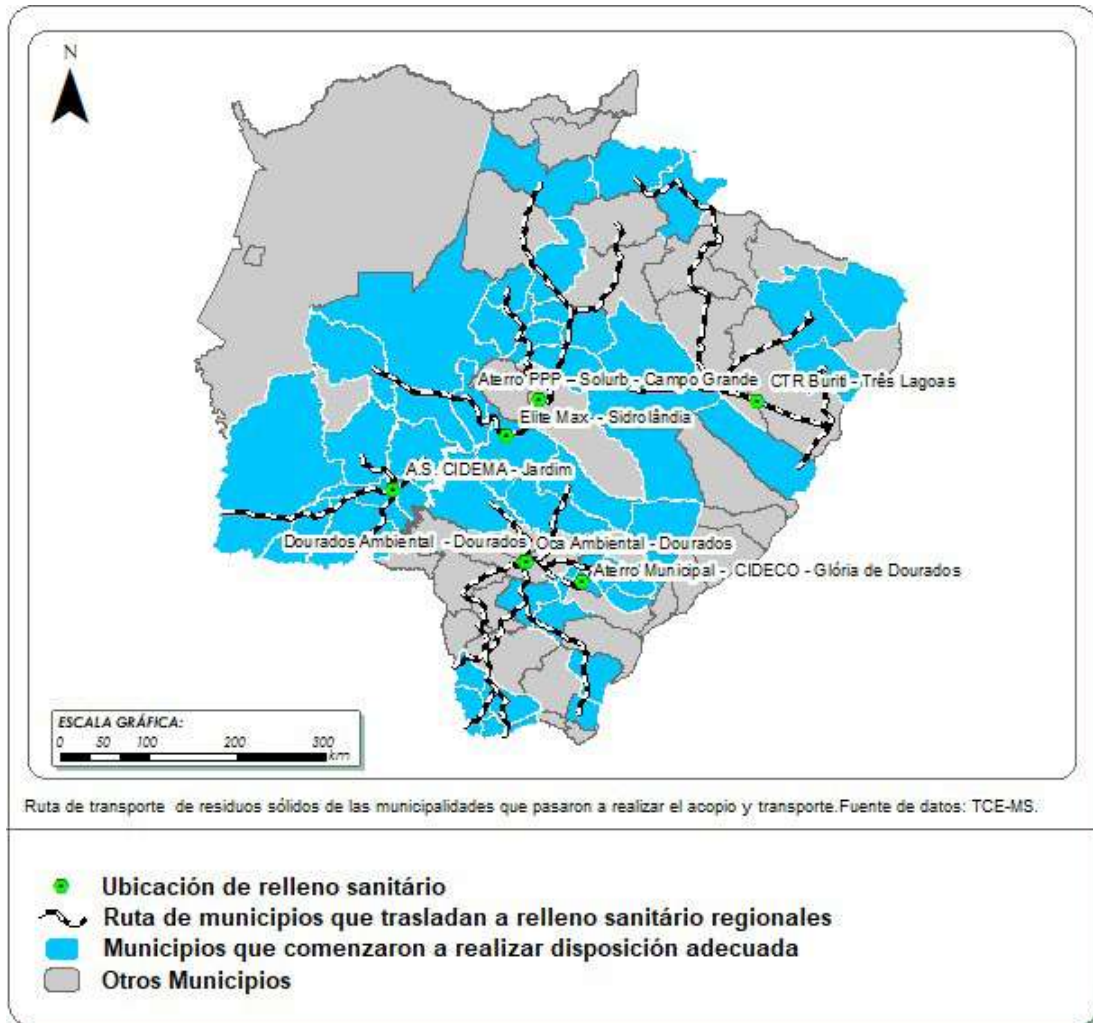


Figura 3. Ruta de transporte de residuos sólidos de los municipios que tuvieron vertederos desactivados después de la acción del Ministerio Público y pasaron a hacer transbordo para rellenos sanitarios regionales. Fuente: Autores (2021)

Después de analizar estos modelos más utilizados, se buscaron datos secundarios para estimar la generación de residuos sólidos en los municipios de Mato Grosso do Sul. Este levantamiento fue realizado por el Ministerio Público y presentado en el *Informe General del Estado de Mato Grosso do Sul, Valoración del Daño Ambiental por la no Implantación de la Logística Inversa de Embalajes*. Con base en estos datos (Cuadro 5), de acuerdo con la composición de los residuos generados en cada municipio, fue posible calcular la emisión de gases atmosféricos durante el proceso de descomposición.

Cuadro 5. Cuantificación y caracterización de los residuos sólidos generados por los municipios del estado de Mato Grosso do Sul

| Tipo de residuos | Cuantificación % |
|------------------|------------------|
| Plástico | 16,73 |
| Vidrio | 2,36 |
| Aluminio | 0,62 |
| Acero | 0,95 |
| Papel/Cartulina | 10,90 |
| Ecológico | 51,84 |
| Desecho | 16,60 |
| Total | 100,00 |

Fuente: Informe General del Estado de Mato Grosso do Sul, 2017.

Debido a los datos disponibles para este estudio, se eligió el método de la USEPA. El primer paso fue la recopilación de la información necesaria para realizar los cálculos. Sólo se incluyeron en el análisis los municipios que empezaron a eliminar residuos de forma correcta tras la actuación del MP-MS y que disponían de datos evaluados por el TCE-MS. Como no se sabe con certeza el año en que se implantaron los vertederos municipales, a efectos comparativos se hizo una simulación de cuánto CO₂ y CH₄ se emitiría si los residuos se hu-

bieran depositado tanto en vertederos como en vertederos recién abiertos. También se tuvo en cuenta la fecha de inicio de la eliminación adecuada de residuos de cada uno de ellos.

Los índices pluviométricos y la tasa de generación de metano son fundamentales para la utilización del método. Por lo tanto, para determinar dichos valores, se realizó un relevamiento de la pluviometría anual de los municipios del sur de Mato Grosso. De acuerdo con los datos de monitoreo de la Agencia Nacional de Aguas (ANA) disponibles en el portal HidroWeb,²¹ la acumulación de precipitación anual en los municipios de Mato Grosso do Sul en estudio es superior a 635m. Por lo tanto, como se muestra en el cuadro 1, los valores adoptados fueron 0,02 para k y 100m³/t para Lo. Los referentes a la cantidad de residuos sólidos generados por cada municipio fueron estimados y medidos por TCE-MS.

Con los datos recogidos se ha podido estimar el volumen de emisión de CO₂ y CH₄ procedentes de la descomposición de residuos sólidos en vertederos o escombreras de los municipios objeto de estudio.

A continuación, se realizó la estimación de la emisión de CO₂ con la transferencia de residuos a los vertederos regionales. El factor de emisión utilizado fue el previsto en el *Inventario Brasileño de Emisiones de Fuentes Móviles*²², de 2799,0 g de CO₂ por litro de die-

21 El portal Hidroweb es una herramienta integral del Sistema Nacional de Información sobre Recursos Hídricos (SNIRH) que ofrece acceso a la base de datos en la que se encuentra toda la información recopilada por la Red Hidrometeorológica Nacional (RHN). Disponible en: <https://www.snirh.gov.br/hidroweb/apresentacao>. Consultado el: 13 de marzo de 2021.

22 Brasil. Ministerio de Ciencia, Tecnología. Primer inventario brasileño de emisiones antrópicas de gases de efecto invernadero. Emisiones de Gases de Efecto Invernadero por Fuentes Móviles, en el Sector Energético. Ministerio de Ciencia y Tecnología. 2006. Disponible en: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/05/52.pdf>. Consultado el: 13 de marzo de 2021.

sel. Además de las distancias recorridas, el consumo medio de los camiones, que corresponde a 3,5 km por litro, también fue proporcionado por la TCE-MS.

Comparando los valores de emisión de CO₂ de los vertederos con los de los rellenos sanitarios, es posible notar que la mayor emisión ocurre en los vertederos. Por otro lado, la emisión de CH₄ es mucho mayor en los vertederos.

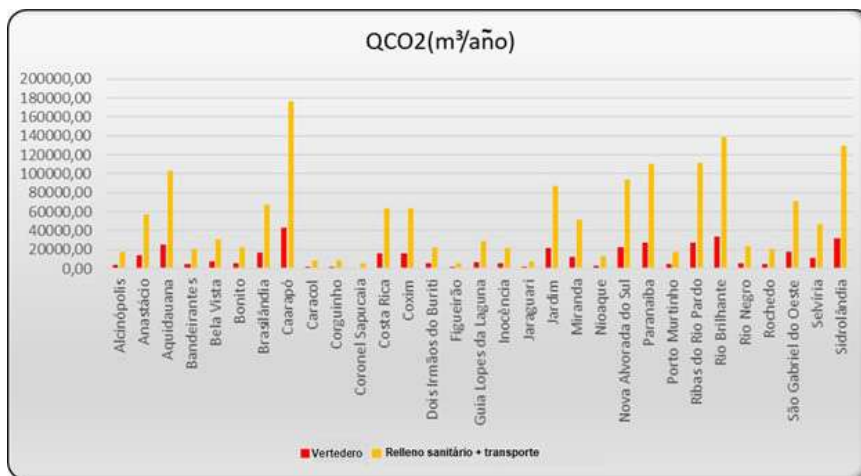


Figura 4. Estimación de liberación de CO₂ en el proceso de descomposición de residuos sólidos en vertederos y rellenos sanitarios del Estado de Mato Grosso do Sul. Fuente: Autores (2021).

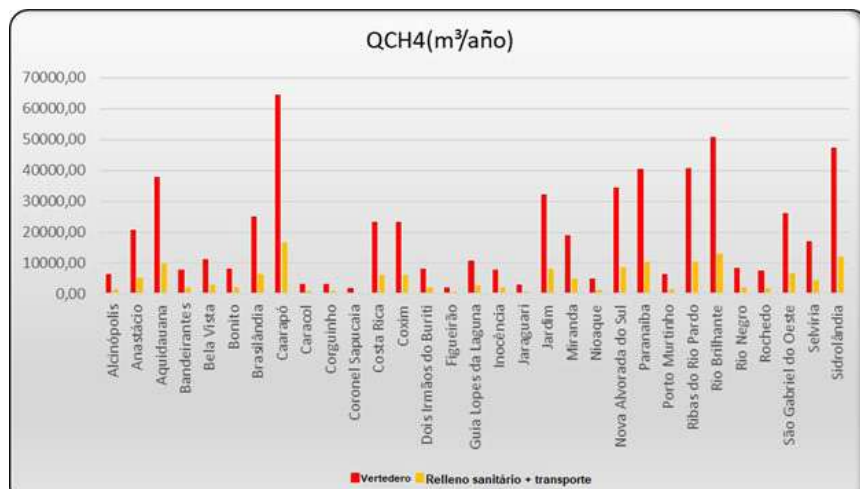


Figura 5. Estimación de liberación de CH₄ en el proceso de descomposición de residuos sólidos en vertederos y rellenos sanitarios del Estado de Mato Grosso do Sul. Fuente: Autores (2021).

Las emisiones de CH₄ disminuyeron casi 4 veces, mientras que las de CO₂ aumentaron 1,4 veces. Esto se debe no sólo al transporte de residuos, sino principalmente a la quema de CH₄ realizada en vertederos. Puede observarse que la liberación procedente del transporte es muy baja en comparación con la liberada

a través de la descomposición de los residuos tanto en vertederos como en escombreras.

Por último, acumulando las ganancias entre la reducción de metano y el aumento de dióxido de carbono, tenemos la siguiente cifra, que representa el éxito del proyecto, también en el ámbito del cambio climático:

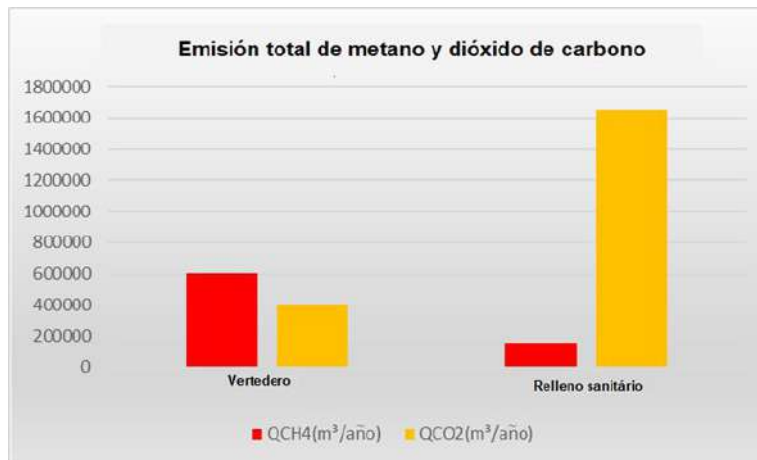


Figura 6. Resultado de las simulaciones de emisiones totales de metano y dióxido de carbono en los municipios objeto de estudio. Fuente: Autores, 2021

En un intento de proporcionar una medida sencilla de los efectos radioactivos relacionados con las emisiones de GEI, el IPCC ha creado el Potencial de Calentamiento Global (PCG), que permite comparar la capacidad de un determinado GEI para retener calor en la atmósfera en relación con una cantidad igual de dióxido de CO₂, lo que se denomina "equivalente de CO₂" (CO₂ eq) (Foster 2007). El CO₂ eq se obtiene multiplicando las toneladas del gas por el PCA asociado. Para el CH₄, el GWP es 25.²³

Por lo tanto, la emisión de los vertederos sería de 15.520.386,68 m CO₂ eq; de los vertederos sanitarios, 5.543.008,06 m³ CO₂ eq. Es decir, se evitaría la emisión de aproximadamente 9.977.378,54 m CO eq.³².

²³ Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático. *Climate Change 2001: The Scientific Basis-Contribution of Working Group 1 to the IPCC Third Assessment*

Report. Cambridge Univ. Press. 2001.

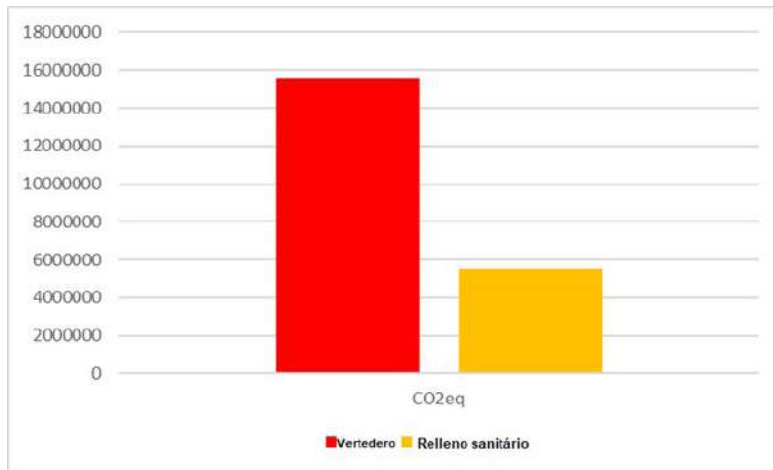


Figura 7. Emisión de dióxido de carbono equivalente. Fuente: Autores.

VII. Conclusión

Con la aplicación de la legislación por parte del Ministerio Público, junto con el TCE y el IMASUL, se eliminaron 45 vertederos ilegales, aumentando del 20% al 80% el número de municipios con eliminación de residuos en vertederos. Por lo tanto, a través de las estrategias aplicadas en el Programa Residuos Sólidos: Disposición Legal, fue posible contribuir significativamente a la reducción de las emisiones de GEI.

Tomando las metodologías descritas en el estudio de caso presentado, se puede afirmar que hubo una reducción del 74% en la emisión de CH₄ y un aumento del 41% en la liberación de CO₂. Sin embargo, aunque ocurra esto último, el proceso de transmutación de vertederos a rellenos sanitarios sigue siendo ventajoso en lo que se refiere a la contaminación atmosférica, una vez que el metano es 25 veces más contaminante que el gas carbónico.

Así, se puede concluir que, para fines de mitigación climática, la ganancia resultante del proyecto Residuos Sólidos: Disposición Legal, una asociación entre el Ministerio Público, el

TCE y el IMASUL, fue del 71%, equivalente a una flota de 1104 camiones recorriendo 100 km por día durante un año. O, aún, si se comercializa en el mercado voluntario de carbono, la suma de R\$ 3.912.770,00 por año²⁴.

Referencia Bibliográfica

Borba, S. M. 2006. Análise de modelos de geração de gases em aterros sanitarios: estudos de caso Rio de Janeiro. Dissertação (Mestre em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Disponible en: <http://www.coc.ufrj.br/pt/dissertacoes-de-mestrado/106-msc-pt-2006/2065-silvia-mary-pereira-borba>> Acceso en: 15 de marzo de 2021.

Brasil. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. [S. l.],

²⁴ Ember - Precio diario del mercado de carbono del RCCDE (euros). Disponible en: <https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/>. Fecha de consulta: 13 de marzo de 2021.

8 ago. 2010. Disponible en: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm> Acceso en: 13 de marzo de 2021.

Brasil. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. [S. l.], 29 dez. 2009. Disponible en: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm> Acceso en: 13 de marzo de 2021.

Brasil. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. [S. l.], 26 jan. 2021. Disponible en: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm> Acceso en: 10 de marzo de 2021.

Brasil. Lei nº 9.578, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Ministério Público e Sustentabilidade, [S. l.], 27 jan. 2021. Disponible en: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm>. Acceso en: 13 de marzo de 2021.

Brasil. Ministério da Ciência, Tecnologia. Primeiro inventário Brasileiro de emissões antrópicas de gases de efeito estufa. Emissões de Gases de Efeito Estufa por Fontes Móveis, no Setor Energético. Ministério da Ciência e Tecnologia. 2006. Disponible en: <<https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/05/52.pdf>> Acceso en: 13 de marzo de 2021.

Brasil. República Federativa. Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para consecução do objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. 2015. Disponible en: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/clima/Brasil-indc-portugues.pdf>> Acceso en: 12 de marzo de 2021.

Brasil. Tribunal de Contas da União. Brasil tem quase 3 mil lixões em 1.600 cidades, diz relatório. TCU Sustentável / Adgedam, 2018. Disponible en: <[https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6621B535016630E3A8E85773#:~:text=O%20Brasil%20tem%20quase%203,e%20Res%C3%ADduos%20Especiais%20\(Abrelpe\).&text=Segundo%20os%20dados%20da%20Abrelpe,s%C3%B3%2059%25%20usam%20aterros%20adequados](https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F6621B535016630E3A8E85773#:~:text=O%20Brasil%20tem%20quase%203,e%20Res%C3%ADduos%20Especiais%20(Abrelpe).&text=Segundo%20os%20dados%20da%20Abrelpe,s%C3%B3%2059%25%20usam%20aterros%20adequados)>. Acceso en: 13 de marzo de 2021.

Conestoga-Rovers & Associates. 2004. *Handbook for the Preparation of Landfill Gas to Energy Projects in Latin America and the Caribbean*. Energy Sector Management Assistance Programme paper series. World Bank: Washington, DC. 236 p. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18081/332640handbook.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acceso en: 12 de marzo de 2021.

Ember. Daily EU ETS carbon market price (Euros). Disponible en: <<https://ember-climate.org/data/carbon-price-viewer/>>. Acceso en: 13 de marzo de 2021.

Foster, P. et al. 2007. Changes in atmospheric constituents and in radiative forcing. In: Solomon, S. et al. (Ed.). *Climate Change 2007: the physical science basis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change 2001: The Scientific Basis-Contribution of Working Group 1 to the IPCC Third Assessment Report*. Cambridge Univ. Press. Disponible en: < https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/WGI_TAR_full_report.pdf > Acceso en: 13 de marzo de 2021.

Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for Policymakers. 2018. In: *Global Warming of 1,5 °C*. Disponible en: < https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/06/SR15_Full_Report_High_Res.pdf >. Acceso en: 13 de marzo de 2021.

Intergovernmental Panel On Climate Change. *Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories: Waste*. Vol. 5. Prepared by the National Greenhouse Gas Inventories Programme, Eggleston, H.S., Buendia, L., Miwa K., Ngara, T., and Tanabe, K. (eds). Published: IGES, Japan. 2006. Disponible en: < https://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2006gl/pdf/5_Volume5/V5_0_Cover.pdf >. Acceso en: 10 de marzo de 2021.

Lemos, Patrícia Faga Iglesias. 2014. “Resíduos sólidos e responsabilidade civil pós-consumo”. *Revista dos Tribunais*, [S. l.], p. 101, 1.

Loubet, Luciano Furtado; Bernardes, Fernando Silva; Barros, Eliane C.D. Ribeiro de. 2017. “Projeto resíduos sólidos: disposição legal – a atuação articulada do Ministério Público Estadual, Tribunal de Contas e o Instituto do Meio Ambiente na busca pela extinção dos lixões em Mato Grosso do Sul?”. *Revista Ministério Público e sustentabilidade – o direito das presentes e futuras gerações*. Comissão Temporária do Meio Ambiente (org.), s. l.; p. 166-193. Disponible en: < https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2017/Publicacao_CTMA_final.pdf > Acceso en: 13 de marzo de 2021.

Monteiro, Nayra Nalessa de Campos; Costa, Aniely Rodrigues; Mattozo, Danielle Karine Aguiar; Silva, Dempsey Threyce Alves de Arruda e. 2018. I-005 – Estudo do aproveitamento energético do biogás gerado no lixão de Cuiabá-MT. *13º Seminário Nacional de Resíduos Sólidos*. s. l. Anais [...], p. 1-7. Disponible en: < <http://abes.locaweb.com.br/XP/XP-EasyArtigos/Site/Uploads/Evento41/TrabalhosCompletosPDF/I-005.pdf> >. Acceso en: 14 de marzo de 2021.

Mato Grosso Do Sul. Lei nº 1293, de 21 de setembro de 1992. Dispõe sobre o Código Sanitário do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Disponible en: < <http://www.campogrande.ms.gov.br/semadur/downloads/lei-mun-129392-codigo-sanitario-ms/> >. Acceso en: 13 de marzo de 2021.

Mato Grosso do Sul. Ministério Público do Estado; Procuradoria-Geral de Justiça; Deméter Engenharia Ltda Epp. Valoração do dano ambiental pela não implementação da logística reversa de embalagens. *Relatório Geral do Estado de Mato Grosso do Sul*, [S. L.], 2017. Disponible en: < https://www.mpms.mp.br/downloads/relatorio_anual_2017.pdf >. Acceso en: 10 de marzo de 2021.

Mato Grosso Do Sul. Tribunal de Contas. *Indicadores de resíduos sólidos nos municípios de MS*. Campo Grande: TCE-MS / ESCOEX, 2016. 168p. Disponible en: < http://www.escoex.ms.gov.br/escoex/Arquivos/Publicacoes/residuos_solidos_2016_st5.pdf >. Acceso en: 11 de marzo de 2021.

Neto, Paulo Nascimento. 2013. *Resíduos sólidos urbanos: perspectivas de gestão intermunicipal em regiões metropolitanas*. São Paulo, SP: Atlas S.A. 224 p

Passos, Luciana Coutinho; Loubet, Lucia-

no Furtado; Ferretti, André Rocha; Lameira, Vinícius. 2018. *Atuação do Ministério Público frente às mudanças Climáticas*. s. l. p. 19. Disponible en: <<https://www.abrampa.org.br/abrampa/uploads/files/conteudo/248.pdf>>. Acceso en: 12 de marzo de 2021.

Pedott, Juliana Gonçalves Justi; Aguiar, A. O. 2014. Biogás em aterros sanitários: comparando a geração estimada com a quantidade verificada em projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. *Holos*, v. 4, p. 195-211. Disponible en: <<http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/1715>>. Acceso en: 12 de marzo de 2021.

Serra, Tatiana Barreto. 2015. *Política de resíduos sólidos: gestão econômica, responsável e ambientalmente adequada*. 1. ed. São Paulo: Editora Verbatim. p. 148.

Silva, Fabiana Morais da. 2015. Biogás de Lixo no Aterro Sanitário de Gramacho / Fabiana Morais da Silva. – Rio de Janeiro: UFRJ/ Escola Politécnica. Disponible en: <<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10013773.pdf>>. Acceso en: 14 de marzo de 2021.

United States Environmental Protection Agency. Landfill Gas Emissions Model (LandGEM) Version 3.02 User's Guide. [S. l.], p. 01-48, mayo, 2005. Disponible en: <https://www3.epa.gov/ttnecatc1/dir1/landgem-v302-guide.pdf>>. Acceso en: 10 de marzo de 2021.

United States Environmental Protection Agency. AP-42: Compilation of Air Emissions Factors. [S. l.], p. 2.4-6. Agosto, 1998. Disponible en: <https://gaftp.epa.gov/ap42/ch02/s04/final/c02s04_aug1998.pdf>. Acceso en: 13 de marzo de 2021.

SECCIÓN IV

ENTREVISTA

“La Constitución de la Tierra implica la supresión de la soberanía de los Estados como soberanía absoluta”

Entrevista a Luigi Ferrajoli

*Jurista y profesor emérito de Filosofía del Derecho en la Universidad de Roma III. Acaba de publicar el libro *Por una Constitución de la Tierra: La humanidad en la encrucijada*.*

Por Nicolás Escandar

*Defensor Público de Víctimas de la provincia de Salta.*¹

Nicolás Escandar (NE): Lo primero que quiero preguntarle tiene que ver con sus comienzos como juez y con el momento en que trabajó en Justicia Democrática¹. En mi opinión, usted siempre tuvo una vocación por democratizar, por hacer más transparente instituciones como, por ejemplo, el poder judicial. Debido a ello, ¿diría que existe un hilo conductor entre esos comienzos y su último libro, en el que plantea la idea de la federación de la Tierra?

Luigi Ferrajoli (LF): Creo que lo que he experimentado siendo juez desde hace más de cincuenta años es la divergencia entre el “deber ser” del derecho –establecido en una constitución– y la efectividad del derecho. Por ejemplo: la legislación, que en Italia era pura y exclusivamente fascista, por un lado; y la verificación de las leyes a través de las *praxis* jurisdiccionales y policiales, por el otro. Este siempre ha sido el tema principal de mi reflexión y le ha conferido a mi positivismo jurídico un papel crítico y también proyectual,

¹ Se agradece la colaboración para la desgravación de la entrevista de la Dra. Gala Poma, Defensora Oficial Coadyuvante de la Unidad de Defensa Acusatorio de la Ciudad de Salta, y al Dr. Carlin Sánchez John Anthony, integrante de la Escuela de la Defensa Pública

¹ La agrupación “Justicia Democrática” fue un movimiento conformado por un grupo de jueces, fiscales y secretarios judiciales, conformado hacia finales de los años sesenta en Italia y España con el único fin de luchar por un Estado de derecho con una jurisdicción independiente y garante de los derechos fundamentales.

crítico de las transformaciones institucionales del derecho y de las violaciones a los derechos por omisión. Crítico, asimismo, de la falta de protección de los derechos sociales, por ejemplo. Después de haber dejado la magistratura en 1975, he retomado un viejo proyecto -que fue elaborado en los años 60, a partir de la influencia de Norberto Bobbio- sobre una teoría general del derecho. Esto ha sido un trabajo muy intenso que se ha manifestado en el libro *Principia Iuris* -tres volúmenes que han salido en el 2007- pero, antes, en *Derecho y Razón*, que es la primera teoría del garantismo dedicada al derecho penal. Ahora bien, ya sea tanto en *Principia Iuris* como en *Derecho y Razón*, expresé mi pensamiento crítico al derecho y también la preocupación por las garantías de los derechos fundamentales. Sin garantías, los derechos están destinados a ser inefectivos, pues si los derechos son fines, las garantías son los medios.

Yo creo haber construido el edificio teórico de la democracia constitucional sobre esta divergencia entre el “deber ser” y el “ser”. No solo entre “deber ser” constitucional y el “ser” legislativo, pues son tres las divergencias. El positivismo jurídico equivale a la autonomía del punto de vista externo de la justicia, que no puede ser ignorado por el jurista. También respecto de las constituciones que son nuestro horizonte moral y político. Yo soy muy crítico de algunas tesis de la Constitución italiana, como la función correccional de la pena, por ejemplo. Confronto también a la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica con respecto al derecho a la portación de armas, conforme la Segunda Enmienda.

Pues bien, yo creo que hoy estamos frente a un contexto en el que la divergencia es mucho más dramática, de la cual dependen el futuro de la humanidad y la credibilidad de nuestros mismos principios constitucionales. Es decir, la divergencia entre el deber ser, establecido en tantas cartas de los derechos humanos su-

pranacionales y también en nuestras constituciones, y su total falta de actuación. Tenemos derecho a la libertad, a la igualdad, a los derechos sociales, pero no se ha producido nada más que garantías secundarias -jurisdiccionales- y no garantías primarias que permitan la operatividad directa del derecho como, por ejemplo, un servicio sanitario global.

NE: ¿Cuáles cree que son las diferencias más importantes entre su propuesta y el trabajo realizado desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU)?

LF: Este texto es anticipado sustancialmente en otros que he escrito. Ya sea *Derecho y Razón* y, sobre todo, *Principio Iuris*, así como también *La construcción de la democracia* -que está próximo a salir en una versión en español- o incluso antes en *El manifiesto de la igualdad*, siempre he concluido la necesidad de una ampliación de la categoría de constitucionalismo a la altura de los poderes que se han transferido fuera de los confines nacionales. Me refiero a los poderes económicos, financieros, que no son solo libertades, sino que son poderes.

La diferencia respecto a las cartas de los derechos y a las cartas de la ONU es que esta última no podía no fracasar, fundamentalmente, por dos razones. La primera: no son constituciones rígidas que puedan ordenar a las constituciones nacionales. Entonces, pueden ser violadas por comisión o por omisión sin efectos, impunemente. En segundo lugar, existe una diferencia conceptual entre derechos fundamentales y derechos patrimoniales; mientras que los derechos patrimoniales se producen simultáneamente a sus garantías -entendiendo por garantías las obligaciones o las prohibiciones que corresponden a esas expectativas positivas o expectativas negativas-, en el caso de los derechos fundamentales la estipulación de un derecho fundamental

no produce la existencia de su garantía; por consiguiente, se requieren leyes de actuación. Esto significa que no se establece el derecho a la salud porque se construyen hospitales o el derecho a la educación porque se construyen escuelas. En los Estados nacionales se ha desarrollado el Estado social con un defecto, a causa de la separación de los poderes, conforme los mandatos de Montesquieu. Este se desarrolla a través del Poder Ejecutivo, cuando deberían ser instituciones independientes. A nivel internacional no se ha producido nada. La Constitución de la Tierra que yo he propuesto en esta tesis consiste en demostrar que resulta posible, aunque no tengo ilusiones de su aplicación -naturalmente-, prever instituciones de garantías, más que instituciones de gobierno, que resultan necesarias a la convivencia internacional, a la paz, a la democracia, a la dignidad. Es la garantía de la igualdad de todos los seres humanos a través de las garantías de todos los derechos humanos fundamentales, en particular los derechos de libertad y los de carácter social. En ese sentido la diferencia con la estructura de las Naciones Unidas es que la Constitución de la Tierra es, ante todo, una constitución rígida que debe ser entendida como constitución que debe subordinar a todas las otras fuentes. En segundo lugar, debe prever instituciones de garantías primarias, es decir, de la salud, de la subsistencia, de la alimentación básica, de la educación y también garantías contra los poderes económicos. Prevé la creación de un demanio planetario que proteja y asegure el agua potable, el hábitat, los grandes bosques, así como otros bienes comunes de los cuales depende la sobrevivencia de la humanidad. Todos estos bienes deben ser bienes demaniales y tener jerarquía constitucional. Después, la prohibición radical de las armas; no solamente de las armas nucleares, sino de todas las armas que son responsables de las guerras y de la criminalidad que son a su vez respon-

sables de muchas masacres cada año –son 480 mil los homicidios en el mundo, de los cuales el 80 por ciento se comete con armas de fuego–. En este sentido, la Constitución de la Tierra, obviamente, implica la supresión de la soberanía de los Estados como soberanía absoluta. Los Estados deben devenir en Estados federados titulares de las funciones de gobierno político que tiene como legitimación la representatividad, distintamente de las funciones de garantía, que son funciones contramayoritarias que deben ser supranacionales con un acuerdo de subsidiariedad con las autoridades locales porque su fuente de legitimación es la aplicación o la realización del derecho a la igualdad.

NE: Hablando un poco más sobre lo que usted menciona acerca de la necesidad de la renuncia de la soberanía por parte de los Estados, ¿cree que se puede avanzar en la refundación del constitucionalismo global cuando existen Estados soberanos -sobre todo en el tercer mundo o en el Sur- que son notoriamente débiles en cuanto a sus estructuras económicas?

LF: Yo soy totalmente pesimista. Naturalmente, no podemos desconocer las desigualdades o asimetrías. Sin embargo, es necesario, en el plano teórico, distinguir entre improbabilidad e imposibilidad. No es imposible. Toda la política, las instituciones de la economía son artificiales, o el producto del artificio, y de la obra de los hombres. Tiene una alternativa: es posible, quizás improbable, pero posible. Pero, además, es improbable por razones totalmente irracionales. Por un lado, por la defensa de los confines nacionales de la soberanía estatal, es decir, por la existencia de cierta clase política que defienden miserables poderes locales. Yo creo que son los principales adversarios que alimentan nacionalismos, la lógica del enemigo. No existe ninguna hostilidad entre Ucrania y Rusia, entre estadounidenses y chinos, entre

Europeos y latinoamericanos. Son solo diferencias que corresponden a la lógica del enemigo producidas artificialmente. Por otra parte, está la hostilidad de los mercados, que naturalmente están interesados en una globalización, en la que existe esta asimetría entre poderes económicos y poderes políticos. De esta forma, no son los Estados los que garantizan la competencia entre empresas o grandes empresas; las inversiones se dan en los países en los cuales pueden explotar el trabajo en forma esclavista, destruir el medio ambiente corrompiendo a los gobiernos y evitar así pagar impuestos. Sin embargo, sea la hostilidad de los Estados nacionales, de los gobiernos, de las clases políticas nacionales, locales o sea una hostilidad de los mercados, es una hostilidad miope. Esto dicho en el sentido de que la propuesta de un constitucionalismo global es en el largo plazo y en interés de todos (este es el único planeta que tenemos). Si todos tenemos interés en que exista un futuro para la humanidad, es un interés también de los ricos y poderosos.

NE: Hablando de la idea de los Estados y sobre todo de las fuerzas de los mercados, en nuestro país, estamos atravesando una nueva crisis económica bastante profunda y resurge la discusión sobre la necesidad de explotar de forma muy agresiva determinados recursos naturales en contraposición con la necesidad de protegerlos. Entonces la pregunta es: ¿usted cree que incluso los Estados más pobres podrían adherir a la Constitución de la Tierra en el sentido de que necesitamos avanzar sobre los recursos naturales para igualarnos a los países ricos?

LF: Naturalmente, los más interesados en la Constitución de la Tierra son sobre todo los pobres, que hoy son la mayoría, esto es evidente. Piensen en lo que sería el desarrollo económico, social, civil, cultural, político del África si fuera garantizada la salud, la instrucción, la subsistencia, que las personas no

mueran de hambre. Es la misma discusión que se produce en Italia y en Europa. El desarrollo económico es el fruto de las garantías de los derechos sociales. Sin embargo, yo creo que debemos ser conscientes que la fragmentación de las economías, la lógica del enemigo, la lógica identitaria, excluyente, no es solamente una fuente de guerras, de conflictos; es, también, una fuente de irracionalidad económica, en la cual los más poderosos pueden explotar a los países más pobres, pagando muy poco por las materias primas, explotando su trabajo. Solamente la efectiva garantía de los derechos, es decir, igual garantía de los derechos de los trabajadores y de la educación en todo el mundo, y la garantía de los bienes comunes en forma global pueden asegurar un correcto funcionamiento de las leyes del mercado, de la competencia en condiciones de igualdad o de no opresión. Naturalmente existe una oposición, ya que esto es un proyecto cultural que debería ser desarrollado sobre todo por la ciencia jurídica. Es necesario introducir este proyecto en el debate político, mostrar su racionalidad, ante todo su posibilidad, después su obligatoriedad. Si tomamos en serio los valores de Occidente que tanto declamamos debemos ponerlos en práctica. En tercer lugar, su necesidad. En cuarto lugar, su urgencia: tenemos poco tiempo. Treinta años, cincuenta años, puede ser un siglo o un poco más. Depende el futuro de la habitabilidad del planeta y yo creo que esto es del interés de todos. Aquí está una cuestión que se vincula con el realismo. Siempre rechacé un realismo vulgar, que consiste en la naturalización de los derechos, de la economía, de la política, en la tesis de que no existe alternativa a lo que pasa. Esta es una doctrina de la irresponsabilidad de la política, cuyo resultado es, obviamente, la catástrofe. Muchas catástrofes: la ecológica, la nuclear, la humanitaria, por un crecimiento de la desigualdad intolerable. Hace sesenta años la

miseria de la otra parte del mundo era desconocida, hoy está en aumento y, sobre todo, es más visible. En efecto, los terrorismos o las crisis migratorias son los efectos de esta desigualdad. Una humanidad de 8 mil millones de personas, con 200 Estados soberanos, desarrollo económico, industrial, lógicamente no puede sobrevivir. Creo que esto está en la consciencia de casi todos. Nos comportamos como si fuéramos la última generación que vive en la Tierra y debemos ser conscientes que la humanidad es una presencia efímera, el planeta puede destruirse si no hacemos nada. El problema es el tiempo, porque estos desastres pueden ser irreversibles.

NE: Hablando de estos desastres, en un artículo publicado en 2004 Jacques Rancière se preguntaba quién era el sujeto de protección de los derechos humanos y la discusión hoy en día ha cobrado mucha actualidad. Usted en la Constitución de la Tierra propone una protección especial de la naturaleza, pero no sabemos si está de acuerdo con otorgar a la naturaleza o, por ejemplo, a los animales, el estatus de sujetos de derechos. ¿Cuál es su opinión?

LF: No es necesario reconocerles el estatus de sujetos de derechos porque sujeto de derechos es también un sujeto activo. ¿Qué significa *sujeto*? Es necesaria una tutela objetiva, es decir, el lenguaje de los derechos es un lenguaje conectado a la subjetividad individual, a la voluntad, a la activación de los derechos. No es necesario y, sobre todo, no es suficiente para garantizar la naturaleza. Ninguna persona se siente obligada en defensa de la naturaleza. La naturaleza requiere una tutela objetiva. Yo he desarrollado todo este texto de la Constitución de la Tierra utilizando la categoría teórica, construida en *Principia iuris*, de los *bienes fundamentales*, que es paralela a la de los *derechos fundamentales*, distinguiendo bienes comunes, que son bienes natura-

les; bienes sociales; bienes vitales, como los fármacos que salvan vidas; bienes personalísimos, como las partes del cuerpo humano. Todos estos bienes están sustraídos del mercado. Después están los bienes ilícitos, como las drogas ilegales, pero sobre todo las armas. Debemos desarrollar un constitucionalismo de los bienes porque el futuro de la humanidad depende sobre todo de la conservación de los bienes vitales y de la prohibición de los bienes mortíferos. Yo creo que debemos reconocer que la humanidad ha pasado muchos momentos de cambio, de cambio progresivo, en momentos en los cuales era absolutamente necesario el pase del *ancien régime* al estado legislativo de derecho. Todas las constituciones del 1700 y 1800 son pactos que han fundado la legitimidad del poder sobre el consenso y sobre las garantías de los derechos. Después existieron otros momentos más dramáticos (el nazismo –que pudo dominar el mundo–) y luego las constituciones rígidas. Se ha descubierto que la mayoría no es suficiente para garantizar la democracia. Se ha establecido la rigidez, se han introducido los derechos sociales, la igualdad, que es igualdad de todas las diferencias que hace de cada persona un individuo diferente (no hay una persona igual a la otra). En ese sentido, esta necesaria distinción en la regulación de los bienes es tanto más importante a nivel internacional que a nivel nacional, donde son mayores las diferencias que deben ser tuteladas y mayores las desigualdades que deben ser reducidas. Puede ser que ahora estemos pasando el momento más dramático de nuestra historia. En el mundo occidental no tenemos consciencia de eso, es suficiente con mirar los termostatos. Estos procesos destructivos son imparables si no hay un pacto de convivencia que establezca un demanio planetario, la prohibición de energías no renovables, que subordine el mercado a una esfera pública global. La Constitución de la Tierra puede tener una forma

de muchos tratados: tratado sobre la paz, tratado sobre el medio ambiente, de la salud, de educación. La ventaja de la Constitución de la Tierra, que es obviamente un producto cultural, una provocación teórica, es que tiene todos los problemas conectados, porque están conectados previendo garantías y previendo también una fiscalidad global muy progresiva para financiar la construcción de garantías. Naturalmente, es un proyecto como una botella en el mar. Sin embargo, mi certidumbre es que esta hipótesis seguramente se realizará después de una catástrofe, aunque sería del interés de todos que se pueda arribar a este resultado sin una catástrofe.

NE: Volviendo a su formación en teoría del derecho, usted ha sido muy elocuente en todos sus trabajos en la necesidad de no solo enunciar derechos sino también de crear garantías para la efectividad de esos derechos. ¿Cree que hoy estamos en un momento evolutivo donde ese trabajo teórico ya alcanzó su cúspide o cree que se puede seguir repensando la relación entre derechos y garantías primarias y secundarias?

LF: Estamos en una fase de regresión en todo el mundo: de regresión del garantismo penal, de regresión del garantismo social, del garantismo internacional; estamos en una fase de colapso de la calidad de las clases dirigentes, no solo políticas sino también económicas, y se está produciendo un aumento de la desigualdad, de la pobreza. Las constituciones están cada vez menos presentes en el horizonte de la política, que ahora está subordinada a la economía y esto es natural por la asimetría entre ambas, especialmente por el carácter local de la política, a diferencia del carácter global de la economía. Es una política en contra de los derechos, en muchos países. En Italia, por ejemplo, que cuenta con todos los derechos sociales, allí tanto el derecho a la salud como a la subsistencia están subor-

dinados a la economía. La ciencia jurídica ha descubierto como horizonte constitucional la defensa de los derechos: esto significa es que se deben tomar en serio los derechos establecidos a nivel internacional; significa, también, prever, pretender, proyectar sus garantías. Los derechos fundamentales son normas vinculantes, naturalmente no son rígidas y esto es un problema de los internacionalistas que tienen siempre la idea de la efectividad, pero ¿por qué no tomar en serio el universalismo? Por otra parte, la cuestión más importante descubierta por la ciencia jurídica es que los derechos fundamentales y sus garantías son cosas diferentes (estas últimas son las situaciones activas con respecto a la situación pasiva que son los derechos). Sin esta situación activa, la situación pasiva -la expectativa- está destinada a ser inefectiva. Sin esta situación activa, la situación pasiva -las expectativas-, está destinada a ser inefectiva. Además, tomarse en serio el universalismo sería -ya no un cambio de paradigma- sino un cambio en términos de civilización: el constitucionalismo debe ser universal. Aquí quiero afrontar otro problema que es un prejuicio muy difundido en la cultura constitucionalista: muchos amigos, colegas de derecho constitucional, piensan que existe un nexo conceptual entre constitución y Estado nacional y pueblo. Naturalmente, las constituciones son nacidas del Estado nacional, que ha sido la institución política por antonomasia; sin embargo, esta idea de un nexo conceptual es una idea totalmente equivocada, ha sido desarrollada por un jurista que, no debemos olvidar, era un jurista nazi: me refiero a Carl Schmitt, indebidamente considerado un gran jurista. Él ha teorizado este nexo. Para Schmitt la constitución es la expresión de la voluntad del pueblo alemán, con el corolario de que la minoría debe hacer propia la voluntad de la mayoría y todos los disidentes son virtualmente enemigos. Además de estas conclusiones nefas-

tas, la idea de este nexo permanece en gran parte de los juristas modernos y nosotros debemos reconocer que es una idea falsa porque contradice –aunque yo creo que en el plano teórico no existen tesis verdaderas o tesis falsas– el texto mismo de las constituciones, el principio de igualdad de los seres humanos y el principio de igual dignidad de las personas. Los derechos fundamentales –exceptuando los derechos políticos, ya que cada uno vota a los gobernantes de la localidad en cual vive—, todos los derechos (de libertad, también los derechos sociales), son derechos de las personas y el constitucionalismo no es nacionalista: es internacionalista, tiene una vocación intrínsecamente universalista, no identitaria, antifascista si por fascismo entendemos a esta defensa de la identidad nacional como la identidad excluyente de los otros. En este sentido, el constitucionalismo global es una actuación de la idea misma de constitución planteada sobre los derechos fundamentales, sobre el principio de igualdad y tanto más importante a nivel internacional donde son mayores las diferencias que deben ser tuteladas a través de los derechos y libertades y mayores son las desigualdades que deben ser reducidas a través de los derechos sociales y las garantías de los derechos sociales.

NE: Usted hacía referencia a estas fuentes teóricas a las que uno a veces recurre para construir los textos y en Derecho y Razón, e incluso en su Por una Constitución de la Tierra, abreva muchísimo en fuentes de la Ilustración, sobre todo en ese trabajo de reconstrucción fantástico de todo lo que pensaban los ilustrados que es Derecho y Razón, ¿Cree que también se podría buscar apoyo en filosofías más críticas, propias de las minorías que se han construido a lo largo del tiempo, bases teóricas para la construcción de este nuevo pensamiento global?

LF: Yo creo que la base filosófica es siempre

el iluminismo, es siempre la idea de la igualdad, el ideal del pacifismo, de la no violencia de Gandhi, la necesidad de excluir del léxico político la palabra “enemigo”. Es, en definitiva, la filosofía del constitucionalismo. Creo que consiste simplemente en tomar en serio estos principios y valores, que son los principios y valores de nuestras constituciones. En este sentido, yo creo que una de las mistificaciones más graves de la tradición política es la contraposición entre liberalismo y socialismo, entre libertad e igualdad, entre derechos de libertad y la justicia social. Se ha producido un epílogo absurdo. La idea –de la cual es responsable también la filosofía política– de Locke de la equivalencia entre libertad y propiedad, que ha sido también una idea de la tradición marxista. En el primer caso, la identificación de la propiedad con la libertad; en el segundo, la devaluación de la libertad como libertad burguesa. Debemos considerar *libertad* y *propiedad* como conceptos totalmente diferentes. La propiedad debe ser tutelada; sin embargo, es un derecho real sometido al nivel de la ley y a nivel de la Constitución. Es la base de la desigualdad. La libertad, en cambio, es la base de la igualdad. La autonomía del mercado es un derecho fundamental, pero, a la vez, es un poder que debe ser sometido a la ley. En este sentido, no existe ningún conflicto entre derechos de libertad y derechos sociales, entre liberalismo y socialismo. No se puede hablar seriamente de derechos de libertad sin la garantía de la subsistencia, de la salud, de la instrucción. No se pueden ejercer con conciencia los derechos políticos o los derechos de libertad si estamos en situaciones de total insatisfacción de nuestros derechos sociales. Por otra parte, no se puede hablar de derechos sociales sin la libertad, confiando los derechos sociales al paternalismo, a la autoridad y también al despotismo del Estado central. Tanto el liberalismo real como el socialismo real han sido un fracaso. El primero ha producido desigualdad y el

segundo, despotismo. Debemos ser conscientes de la complementariedad y de la sinergia entre liberalismo y socialismo. En este sentido, con respecto a la pregunta sobre cuál es mi formación filosófica, diría que seguramente es el liberal-socialismo de mi maestro Norberto Bobbio y de gran parte de la tradición socialista, no la tradición estalinista, que ha sido el fruto de una ilusión. Me refiero, en definitiva, a gran parte de la tradición liberal socialista.

NE: Le hago la última pregunta: ¿Cómo ha vivido la influencia masiva que tiene en nuestro continente, sobre todo en relación a Derecho y Razón y a Principia Iuris y cómo piensa ahora esa obra monumental que nos ha legado?

LF: Mi ilusión es que es efecto del carácter racional de esta teoría que es un proyecto de futuro. Creo que un límite de muchas teorías jurídicas es que son totalmente descriptivas de una realidad, que es la realidad del poder. Yo creo que la cultura jurídica tiene un papel crítico y proyectual, es decir, tiene el deber, si toma en serio el derecho político mismo en el que existen los derechos fundamentales, de proyectar el futuro, un futuro de paz y democracia, de igualdad, que puede ser un futuro fascinante. Aunque, por otra parte, creo que debemos ser pesimistas, porque estamos ante un futuro totalmente incierto. Sin embargo, depende de nosotros y esto puede producir una nueva fascinación, sobre todo en los jóvenes, a los que la ciencia jurídica les puede parecer aburrida. Pero este horizonte de un futuro constitucional puede ser un factor de dinamismo para la ciencia jurídica y puede ser de interés, quizás, por mis trabajos. Para mí, *Derecho y Razón* ha sido la primera experimentación y construcción del sistema de las garantías de los derechos. Sin embargo, este modelo tiene la capacidad de una expansión a todos los derechos y contra todos los poderes. No solamente el poder judicial y el

poder policial deben ser limitados, también el poder político y el poder económico. Una teoría consistente del garantismo penal puede ser desarrollada en el ámbito de la teoría general del garantismo, que ha sido desarrollada en *Principia Iuris*, un libro muy complejo que ha sido construido con el empleo de la lógica y del método axiomático, y este es un límite que soy consciente que ha producido cierta repulsión en muchos lectores. Por eso he escrito también otro libro, *La construcción de la democracia*, que es una síntesis de *Principia Iuris* y que puede ser un complemento. En mi obra existe una continuidad que corresponde a una expansión del paradigma ilustrado del garantismo penal a todos los derechos y su última expansión es más allá del Estado. La idea es que el constitucionalismo tiene una vocación universalista y debemos construir la democracia, porque la democracia, como la paz, es un hecho artificial, igual incluso que las garantías, que deben ser construidas. Todo esto depende de la razón jurídica, de la cultura jurídica y, obviamente, de la política.

Las voces de los vecinos y vecinas de la causa Riachuelo



Alberto Larez
(Campo Unamuno)

“Tener el seguimiento de compañeros que saben mucho más del tema legal, que pueden profundizar en esa demanda, que pueden dejar el testimonio y corroborarlo de otra manera para nosotros es importantísimo”.

[VER VIDEO](#)



Olga Chávez
(Campo Unamuno)

“Yo creo que el municipio a través de la Defensoría sabe que nosotros existimos, esa es la verdad”.

[VER VIDEO](#)



Juana Domínguez
(Villa Jardín)

“Esto de la Defensoría y del fallo Mendoza nos da un marco de más tranquilidad, serenidad, seguridad y, en el fondo, hace más digna la pelea”.

[VER VIDEO](#)



Senovia Cazón
(Villa Jardín)

“Es como que el vecino tiene un arma legal, algo que es del vecino”

[VER VIDEO](#)



Andrés Aguilar Ramos
(Barrio Sarmiento)

“Para nosotros es nuestra guía la Defensoría, así lo siento yo y así lo sienten los vecinos”.

[VER VIDEO](#)



Angela Dávalos
(Barrio Sarmiento)

“Los vecinos si conocen la causa Mendoza porque a nosotros no nos quería escuchar el municipio”.

[VER VIDEO](#)



Claudia Espínola
(Villa Inflamable)

“Villa inflamable tiene que ser un lugar donde para el mundo nos vean como que logró toda la dignidad, se logró respetar, se logró dignificarnos y por fin tener un ambiente sano, un lugar donde podamos decir que tenemos todos nuestros servicios públicos”.

[VER VIDEO](#)