



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**

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 prometiendo 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.