

**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Ordenamiento ambiental  
del territorio y participación  
ciudadana en Argentina:  
aportes posibles desde el  
derecho**

**Environmental territorial  
ordination and civil  
participation in Argentina:  
possible contributions from the  
juridical field**

María Valeria Berros

# Sumário

<b>ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ARGENTINA: APORTES POSIBLES DESDE EL DERECHO .....</b>	<b>2</b>
María Valeria Berros	
<b>MATÉRIA AMBIENTAL NOS TRIBUNAIS DA AUSTRÁLIA E NOVA ZELÂNDIA .....</b>	<b>17</b>
Marcio Oliveira Portella	
<b>CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: DESAFIOS E TENDÊNCIAS DA ORIGEM DA CDB ÀS METAS DE AICHI .....</b>	<b>28</b>
Ana Paula Leite Prates e Marta de Azevedo Irving	
<b>DIMENSÕES LINGUÍSTICAS DA DESIGUALDADE NO BRASIL: OS DIVERSOS NOMES LEGAIS DE UM MESMO FENÔMENO.....</b>	<b>59</b>
Jefferson Carús Guedes	
<b>ECONOMIA, ÉTICA E TRIBUTAÇÃO: DOS FUNDAMENTOS DA DESIGUALDADE .....</b>	<b>77</b>
Rafael Köche e Marciano Buffon	
<b>A REPARTIÇÃO DE RENDAS ENTRE OS ENTES DA FEDERAÇÃO E SUA REPERCUSSÃO NA CARACTERIZAÇÃO DO FEDERALISMO BRASILEIRO: UMA INVESTIGAÇÃO ACERCA DO DESENVOLVIMENTO DO FEDERALISMO FISCAL-FINANCEIRO NO BRASIL.....</b>	<b>94</b>
Raquel Mousinho de Moura Fé	
<b>UMA AVALIAÇÃO DO ÍNDICE DE INCLUSÃO FINANCEIRA NOS ESTADOS DO NORDESTE BRASILEIRO .....</b>	<b>116</b>
Diego Araujo Reis e Osvaldo Sousa Ventura	
<b>FATORES DETERMINANTES DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SÃO PAULO.....</b>	<b>133</b>
Leandro Campi Prearo, Maria Clara Maraccini e Maria do Carmo Romeiro	
<b>AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO E DIFUSÃO DA CULTURA NO BRASIL E O CASO DO PROGRAMA NACIONAL DE APOIO À CULTURA.....</b>	<b>157</b>
Telma Rocha Lisowski	
<b>MOLDANDO A “RESERVA DO POSSÍVEL” NO TEMPO: A SUSTENTABILIDADE FISCAL COMO DIREITO DIFUSO FUNDAMENTAL.....</b>	<b>171</b>
Leonardo Romero Marino	

<b>O PODER JUDICIÁRIO E A EFETIVAÇÃO DO DIREITO À SAÚDE .....</b>	<b>195</b>
João Luis Nogueira Matias e Águeda Muniz	
<b>EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: OFERTA NA OMC, UMA REFLEXÃO DESMISTIFICADA, COM BASE EM DADOS ESTATÍSTICOS .....</b>	<b>208</b>
Marcel Vitor Guerra	
<b>A GARANTIA DO DIREITO À EDUCAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS .....</b>	<b>224</b>
André Viana Custódio e Rafael Bueno da Rosa Moreira	
<b>A POLÍCIA JUDICIÁRIA E O COMBATE À CRIMINALIDADE .....</b>	<b>247</b>
Júlio Lopes Hott	
<b>PROCESSO ELEITORAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: INFLUÊNCIAS RECÍPROCAS.....</b>	<b>274</b>
Pablo Malheiros da Cunha Frota	
<b>SOCIEDADES PRIMITIVAS E DIREITO CONTEMPORÂNEO: DE QUE FORMA A JUSTIÇA TRIBAL PODE NOS AJUDAR A REPENSAR A NOSSA JUSTIÇA .....</b>	<b>303</b>
Amanda Rodrigues e Tiago Themudo	
<b>DIREITO PRIVADO, JUSTIÇA DISTRIBUTIVA E O ARGUMENTO DA DUPLA DISTORÇÃO: UMA REVISÃO DA LITERATURA .....</b>	<b>318</b>
Leandro Martins Zanitelli	
<b>DISTORÇÕES NO CONTROLE CADASTRAL DAS ENTIDADES SINDICAIS E CONTRIBUIÇÃO SINDICAL .....</b>	<b>334</b>
Ricardo Bravo	
<b>PLÁGIO EM TRABALHOS ACADÊMICOS: PROPOSTA DE POLÍTICAS INSTITUCIONAIS DE INTEGRIDADE .....</b>	<b>354</b>
Maria Edelvacy Pinto Marinho e Marcelo Dias Varella	

# Ordenamiento ambiental del territorio y participación ciudadana en Argentina: aportes posibles desde el derecho\*

## Environmental territorial ordination and civil participation in Argentina: possible contributions from the juridical field

María Valeria Berros\*\*

### RESUMEN

El objetivo de este trabajo consiste en construir una reflexión sobre los aportes que, desde el campo jurídico, podrían realizarse en la intersección entre el ordenamiento ambiental del territorio y los mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones. Para ello se toman como punto de partida algunos elementos de la causa judicial “Mendoza”, en la que se ha decidido sobre uno de los problemas de contaminación estructural más importantes de Argentina y que plantea un desafío medular en términos de políticas públicas socio-ambientales. Se trata de la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo que proviene de un tipo de relacionamiento entre naturaleza y sociedad que hoy empieza a revisarse. En la primera y segunda parte del trabajo se articulan conceptos relativos al ordenamiento del territorio y los mecanismos de participación ciudadana a la vez que se efectúa una presentación de la causa judicial. Luego, se focaliza en identificar las contribuciones que el derecho podría realizar, en su rol de diseño institucional, a los efectos de mejorar la articulación entre los procesos de toma de decisiones en torno a los usos del territorio.

**Palabras-clave:** Ordenamiento territorial. Participación ciudadana. Derecho ambiental.

### ABSTRACT

The aim of this work is to construct a reflection on the contributions that, from the juridical field, might be realized in the intersection between the environmental ordination of the territory and the mechanisms of civil participation for the decisions' construction. We part from some elements of the judicial decision “Mendoza” in which it has been decided on one of the more important problems of structural pollution in Argentina and that raises a fundamental challenge in terms of public environmental policies. This case treats about the pollution of the basin Matanza-Riachuelo that comes from a type of relation between nature and society that today starts being revised. In the first and second part of the work there is an articulation between concepts relatives to the territory ordination and the mecha-

\* Recibido em 22/10/2014  
Aprovado em 30/01/2015

\*\* Doctora en Derecho UNL. Profesora de la Universidad Nacional del Litoral. Becaria Postdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. E-mail: vberros@fcjs.unl.edu.ar



nisms of civil participation, in simultaneous with judicial case presentation. Then, we focused in identifying the contributions that the juridical field might realize, in his role of institutional design, to improving the processes of constructing decisions concerning the uses of the territory.

**Keywords:** Territorial ordination. Civil participation. Environmental law.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo consiste en efectuar un recorrido que permita indagar sobre los aportes que, desde el derecho, podrían construirse en relación tanto a las políticas de ordenamiento ambiental del territorio como a aquellas relativas a la implementación de mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones sobre riesgos y daños ambientales y relativos a la salud humana.

Para llevar a cabo esta tarea, y como costado empírico de análisis, se toman algunos elementos de la causa judicial “Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo” que, en Argentina, se configura como una sentencia líder en materia ambiental de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que resuelve el 8 de julio de 2008 sobre uno de los problemas de contaminación estructurales que afecta a alrededor de cuatro millones de personas que habitan en las cercanías de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo entre la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y varias localidades al interior de la Provincia de Buenos Aires, y cuya ejecución se encuentra actualmente en marcha.

Este caso judicial presenta una multiplicidad de aristas debido a su nivel de complejidad, lo que permite observarlo escrutando algunas de sus facetas. En ese sentido, desandamos algunos aspectos específicos del caso, focalizando en el ordenamiento ambiental del territorio que forma parte del plan integrado de saneamiento solicitado por la Corte Suprema de Justicia y, luego, propuesto para sanear la cuenca hídrica mencionada, en su confluencia con la idea de participación ciudadana.

En una primera parte, se hace referencia a la variable ambiental como eje del ordenamiento del territorio. Luego, se indaga acerca de cómo y quién/es diseña/n los planes de ordenamiento, los interlocutores visibles y aquellos que no han formado parte medular de las discusiones. Por último, se intenta repensar qué contribuciones se podrían efectuar desde el derecho, en especial en su rol de diseño de instituciones, procedimientos y mecanismos, en el entrecruzamiento de los dispositivos jurídicos de gobierno de riesgos que se estudian en los dos primeros apartados.

## 2. LO AMBIENTAL ANTE EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO

El concepto de ordenamiento territorial comienza a desarrollarse a partir de la crisis de 1929, que dio cuenta de la existencia de zonas más o menos dispares, con mayor o menor potencialidad o desventajas y, por ende, de la necesidad de una intervención planificada que tienda a aminorar esas distancias<sup>1</sup>.

Luego, hacia las últimas décadas del siglo XX, se comienza a articular la ordenación territorial con la tutela ambiental colocándose entre los principales objetivos de las sociedades contemporáneas de modo que, cuando la problemática ambiental adquiere trascendencia, es que se la incorpora como parte integrante del concepto mismo de ordenamiento territorial. En este sentido, se sostiene que el ordenamiento territorial parte de una visión global, que tiene en cuenta el conjunto de subsistemas que lo integran: el natural, sus

1 BASTIÉ, Jean. *Reflexiones sobre el ordenamiento del territorio*. Buenos Aires: GAEA Sociedad Argentina de Estudios Geográficos, 1996. (Colección de Anales, t. 20).

ambientes y recursos, el de las ciudades y asentamientos urbanos, el del transporte, el de las redes de comunicación y energía, el de los espacios abiertos, el de apropiaciones, usos del suelo y localización de actividades y el subsistema político-administrativo<sup>2</sup>.

En el último subsistema mencionado el derecho adquiere particular relevancia, sobre todo en su rol de diseño institucional<sup>3</sup>. En esta misma línea, desde miradas similares se ha sostenido la existencia de subsistemas que constituyen el sistema territorial entre los que se refiere al medio físico y al marco legal e institucional<sup>4</sup>.

En paralelo se desarrollan, en el seno de los debates de teoría social, algunas discusiones que contextualizan la emergencia de la cuestión ecológica, de los riesgos ambientales. Esta problemática es abordada por algunos analistas en diálogo con el proceso de globalización así como, también, con la noción de “riesgo”<sup>5</sup> como categoría que permite esbozar el ingreso a una “nueva” sociedad que sucede a la sociedad industrial o sociedad de la riqueza: la denominada sociedad del riesgo<sup>6</sup>.

A su vez, se indica que la ordenación del territorio requiere de un abordaje que integre diferentes disciplinas lo que ha informado, por ejemplo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio, que data de 1983, y fue adoptada en el seno de la Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio<sup>7</sup>.

Se pone de manifiesto la necesidad de una variedad de conocimientos científicos para pensar el ordenamiento del territorio, lo que implica poner en diálogo diferentes disciplinas, y da cuenta del carácter híbrido de los temas ambientales. No parece posible pensar el territorio desde una perspectiva confinada a lo técnico, en la cual sólo intervengan algunos actores de las ciencias, sino que se requiere del establecimiento de interconexiones entre diferentes perspectivas. Se exigiría de interacciones entre las llamadas *ciencias de lo fáctico* (dentro de las que se destacan las ciencias naturales) y las *ciencias de lo humano*, que conforman los dos grandes polos que, modernamente contruidos, ocultaron la hibridez de los problemas<sup>8</sup>. A ello puede sumarse que, en razón de la multiplicidad de facetas respecto de las cuales las ciencias ya no pueden dar acabada respuesta -o por falta de conocimiento preciso o por la existencia de controversias entre quienes “hacen ciencia”-, se da apertura a una revalorización de otras formas de producción de saberes que fueron descartados en el esquema de la modernidad<sup>9</sup>.

Los problemas ambientales, justamente, son un claro ejemplo de la ruptura con esa manera “moderna” de conocer. Quienes se encuentran al interior del sistema científico no son los únicos que producen saberes, lo que permite revalorizar otras voces y exige la creación de canales a través de los cuales efectivizar esos

2 ROCCATAGLIATA, Juan A. *Territorio y gestión: ciudades y territorios en el espacio mundial globalizado*. Buenos Aires: Docencia, 2001.

3 UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. San Pablo: Boitempo, 2004.

4 GÓMEZ OREA, Domingo. *Ordenación del territorio: una aproximación desde el medio físico*. Madrid: Instituto Tecnológico Geomínero de España, 1994. (Serie Ingeniería Geoambiental).

5 Respecto del problema del riesgo, también se discute si se configura como “algo” que existe ontológicamente o si se trata de un producto sociocultural, perspectiva esta última que presenta diversos matices: el constructivista fuerte de Mary Douglas; la tesis de la sociología del riesgo adonde se posicionan Ulrich Beck y Anthony Giddens como constructivistas débiles; la postura constructivista fuerte de los *governmentality studies* de raigambre neofoucaultiana - en la que se encuentra la obra de Francois Ewald, Pat O'Malley - y de los estudios sociales de la ciencia. SOZZO, Gonzalo. *El gobierno de los riesgos*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2007.

6 Este enfoque de la “sociedad del riesgo” es uno de los tantos posibles como se afirma en la cita que precede. Hacemos referencia al mismo por haber “puesto en escena” el debate acerca de la posibilidad de pensar un momento de “cambio” desde la problemática del riesgo como cuestión medular. En este sentido es medular la publicación en 1986 de “La sociedad del riesgo” por parte de Ulrich Beck y sus posteriores publicaciones que articulan este tema con el proceso de globalización. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo mundial*. Barcelona: Paidós. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Barcelona: Siglo XXI. Buenos Aires: Paidós. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Paidós, 1996.

7 El CEMAT es un organismo que, actualmente, se encuentra considerando la noción de redes y desarrollo territorial, tal como surge de la “Declaración de Lisboa sobre Redes para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo: Puentes a través de Europa” adoptada en el año 2006.

8 LATOUR, Bruno. *Nous n'avons jamais été modernes: Essai d'anthropologie symétrique*. Paris: La Découverte, 1997.

9 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para descolonizar Occidente: más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires: CLACSO; Prometeo Libros, 2010.

diálogos<sup>10</sup>. De este modo, adquiere especial relevancia la arquitectura de los mecanismos de participación ciudadana también como vías para la introducción de otros modos de acercamiento a los problemas que no provienen del sistema científico, pero que son igualmente relevantes.

En el entrecruzamiento de estas perspectivas, podemos pensar el ordenamiento ambiental del territorio como una herramienta para el gobierno de riesgos, de la misma forma que pueden visualizarse los mecanismos de participación ciudadana. Ambas se constituyen como aristas rastreables en el caso “Mendoza”<sup>11</sup>, que tomamos aquí como costado empírico del trabajo, que es considerado como uno de los fallos más importantes en materia ambiental de la Corte Suprema de Justicia de Argentina en el último período<sup>12</sup>. Se inicia en el año 2004, a partir de una demanda interpuesta por un grupo de vecinos residentes y profesionales de la salud de la denominada “Villa Inflamable” de Dock Sud en Buenos Aires contra el Estado nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas allí situadas. Se reclaman daños y perjuicios por contaminación y recomposición del ambiente tanto de carácter colectivo como individual. Con posterioridad, se incorporan a la causa en calidad de terceros, un grupo de organizaciones no gubernamentales<sup>13</sup> y el Defensor del Pueblo<sup>14</sup>, lo cual lo convierte en un complejo proceso “multipartes”.

Este problema socio-ambiental de carácter estructural, que termina por judicializarse en 2004, se ha desarrollado y agravado a lo largo del tiempo, logrando que el río se transforme en un sitio profundamente contaminado que, paralela y paradójicamente, - y en particular en su cuenca baja, es decir en el denominado “Riachuelo” -, se constituye como un paisaje devenido en “*postal típica*” de la ciudad de Buenos Aires<sup>15</sup>.

Se conjugan la carencia de políticas públicas que permitan dar respuesta a problemas sociales urgentes - desde el acceso al agua potable hasta la falta de cobertura de servicio cloacal y otros servicios públicos básicos, la existencia de un sin número de basurales clandestinos, etcétera -, la falta de control por parte del Estado de las actividades que realizan las empresas que se encuentran allí instaladas desde períodos más o menos prolongados, la yuxtaposición de diversas jurisdicciones y prácticas fuertemente arraigadas, la inexistencia de políticas de planificación a mediano y largo plazo y de información sistematizada respecto del estado de salud de la población del lugar; lo que se ensambla con las complicadas condiciones de posibilidad para introducir el tema en la agenda pública. Podría afirmarse que, a partir de este proceso, se dio paso a cierta introducción del problema en la agenda de debate, en el contexto de desarrollo de un trascendente conflicto ambiental a causa del proyecto de instalación de dos plantas de pasta celulosa en la localidad de

10 BROWN, Phil. Epidemiology and toxic waste contamination: lay and professional ways of knowing. *Journal of Health and Social Behavior*, v. 33, n. 3, p. 6267-6272, sept. 1992.

11 “Mendoza, Silvia Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)” (M.1569 XL), Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina.

12 Se ha considerado especialmente este fallo para dar cuenta del ingreso al “tiempo de las cortes verdes” lo que se constituye como un discurso fuertemente arraigado en los estudios que la doctrina ambientalista presenta sobre el tema. CAFFERATTA, Néstor. El tiempo de las cortes verdes. *Revista Jurídica La Ley*, marzo, 2007.

13 Por resolución de la CSJN de fecha 30.08.2006 se incorpora en calidad de terceros al proceso a las siguientes organizaciones no gubernamentales: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (en adelante FARN), Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante CELS), Asociación Vecinos de la Boca y Greenpeace, rechazándose la incorporación de Poder Ciudadano, Fundación Ciudad y Fundación Metropolitana en virtud de los contenidos estatutarios de cada una de ellas. Luego, mediante resolución de fecha 20.03.2007, se incorpora otra organización no gubernamental: Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos y un grupo de vecinos de Lomas de Zamora, intervinientes en la causa “*Verga, Ángela y otros c/ Estado Nacional y otros s/ medida cautelar*”. Andrés Nápoli y José Esain explican, en relación a la estrategia de intervención esgrimida en el proceso por parte de las ONGs y el Defensor del Pueblo, que “... nos propusimos ingresar a la causa mecanizando los intereses de la sociedad civil. Este sector veía que su aporte podía enriquecer el proceso judicial en lo que los vecinos no podían acercar. Las ONGs querían, por ejemplo, arrimar a la causa los informes que internamente habían generado, su experiencia y enorme trayectoria desplegada en la CMR y, por sobre todas las cosas, ser el vínculo entre los intereses de la sociedad civil y la protección de un bien de pertenencia colectiva. Los abogados pensábamos que era importante quitarle a la causa el matiz exclusivamente patrimonialista que podía correr en un futuro. La presencia de las ONGs daría al juicio esa matriz de interés público, que desde el auto inicial la Corte pretendía darle. Con la presencia de las organizaciones civiles, se podía además asegurar la continuidad del proceso a pesar de cualquier transacción de los vecinos respecto a su demanda...” NÁPOLI, Andrés; ESAIN, José. Habemus sentencia. *Revista de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, n. 16, 2008.

14 El Defensor del Pueblo, luego de haber sido rechazado en calidad de *amicus curiae* en la causa es aceptado como tercero por resolución del 24.08.2006.

15 SILVESTRI, Graciela. *El color del río: historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Prometeo, 2003.

Fray Bentos, en la costa uruguaya del río Uruguay, que genera un movimiento importante de resistencia por parte de los habitantes de la ciudad ribereña argentina, Gualeguaychú<sup>16</sup>.

Por medio de la resolución inicial de fecha 20 de junio de 2006, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN) se declara competente para entender en la prevención, recomposición y resarcimiento del daño colectivo. Ordena la presentación de determinada información a las empresas. Y al Estado nacional, provincial y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, les solicita la confección y presentación de un “Plan Integrado de Saneamiento” que debe contemplar, entre otros aspectos, el ordenamiento ambiental del territorio conforme los parámetros de la Ley General de Política Ambiental N°25.675/02. Esta norma se encuentra dentro del conjunto de leyes de presupuestos mínimos que, conforme la reforma constitucional de 1994, son aquellas que disponen de un piso mínimo de protección ambiental que no puede ser desconocido por las regulaciones provinciales.

Mediante esta requisitoria de la CSJN se introduce, como uno de los puntos importantes del plan integrado, el ordenamiento ambiental del territorio de la cuenca. La incorporación de la variable ambiental al momento de pensar como ordenar el territorio se enlaza, también, con una serie de herramientas jurídicas que han sido reguladas por la ley mencionada<sup>17</sup>.

Esta normativa prevé, en sus artículos 9 y 10, pautas generales respecto del ordenamiento ambiental del territorio. No se visualiza de modo explícito la idea de interdiscipliniedad, sin perjuicio de lo cual se infiere de la imposibilidad de trabajar sobre “*los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional*” (art. 10 Ley 25.675/02) sin un esquema en ese sentido. Lo que si se afirma más claramente, es la trascendencia de la coordinación inter-jurisdiccional entre los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (Art. 9 Ley 25.675/02).

De este modo, la arquitectura jurídica asume especial relevancia en concomitancia con la imposibilidad de estructurar administrativamente los diferentes sistemas ambientales. A lo expuesto, se agregan una serie de pautas a considerar prioritariamente en este tipo de procesos de localización de diferentes actividades:

“a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) La distribución de la población y sus características particulares; c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas; d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; e) La conservación y protección de ecosistemas significativos” (Art. 10 Ley 25.675/02)<sup>18</sup>.

En este marco, el caso bajo análisis torna visible una cuenca hídrica profundamente contaminada, respecto de la cual se esboza la necesidad de “de-construcción” de un sinnúmero de aspectos más o menos fuertemente arraigados que han cooperado al panorama actual del sitio.

16 Este conflicto ha sido analizado desde diversas perspectivas, considerándose, por ejemplo, como el caso a través del cual se habría dado el “descubrimiento del medioambiente” en Argentina. BAYA LAFFITE, Nicolás. *La découverte de l'environnement en Argentine. Une étude de la controverse des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay*. Tesis del Máster en Ciencias Sociales. École des Hautes Études en Sciences Sociales. Centre Alexandre Koyré. Paris, 2008. A su vez, se han estudiado estos conflictos ambientales de manera articulada y a partir de una propuesta metodológica específica que configura una importante contribución al campo de la sociología de los conflictos ambientales. MERLINSKY, Gabriela (Comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2013.

17 Esta ley nacional incorpora una serie de herramientas para la gestión de riesgos ambientales como, por ejemplo, las evaluaciones de impacto ambiental (art. 11,12 y 13), los principios de prevención y precaución (art. 4), los mecanismos de participación ciudadana (art. 19, 20 y 21), la educación ambiental (art. 14 y 15), el derecho de información (art. 16, 17 y 18), los seguros ambientales y fondos de restauración (art. 22 y 34).

18 Esta norma no es la única que hace referencia al problema del ordenamiento ambiental del territorio, aunque es muy relevante dado que lo introduce como uno de los presupuestos mínimos de la política ambiental. Respecto de este tema, podemos citar como antecedentes la Ley N° 22.428/81 de “Fomento de la Conservación de Suelos”, la Ley N° 24.701/96 que aprueba la “Convención de Naciones Unidas contra la Desertificación en los países afectados por la sequía grave o desertificación” y, más cerca en el tiempo, la Ley N° 26.331/07 de “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos”.



La CSJN ordena, en un primer momento, a los tres niveles del Estado demandados, la presentación de un Plan Integrado de Saneamiento que debe tener en cuenta no sólo el ordenamiento ambiental del territorio - dentro del que se prevea la realización de un control sobre las actividades antrópicas - sino, también, un programa de educación ambiental y de información pública y el estudio de impacto ambiental de las empresas demandadas. Este plan fue presentado públicamente en la primera de una serie de audiencias públicas, que se configuran como innovadoras dentro del marco del proceso<sup>19</sup>.

Luego de su puesta en conocimiento, ingresan al “diálogo” otros actores: 1) los científicos - debido a que la CSJN el 23.02.2007 ordena la intervención de la Universidad de Buenos Aires para que evalúe la factibilidad del plan -, y 2) las partes que integran el frente activo proceso.

Estos diálogos no sólo pueden recrearse a través del “relato” del expediente sino, también, mediante el seguimiento de lo que acontece en estas audiencias públicas, a modo de “micro-relato”. Debido a la duración reducida del tiempo de exposición, las partes intervinientes deben, a la hora de efectuar su presentación, ponderar los aspectos que parecen más relevantes, lo cual permite, también, una valoración interesante respecto de lo que allí manifiestan o descartan.

Hasta aquí se propuso complejizar cómo la variable ambiental se introduce para pensar el modo de ordenar los territorios repensando su articulación con algunos contextos, con algunas maneras de entender la gestión de daños y riesgos ambientales y relativos a la salud humana. Ahora, se postula tomar elementos de las audiencias mencionadas, articulados con otros documentos de la causa, para hacer referencia al problema de la participación ciudadana que consiste en otro de los grandes desafíos en materia de construcción jurídico-institucional respecto de temas ambientales. Un ejercicio que se complejiza por el carácter mismo del caso, que viene a dar cuenta de una realidad que podría pensarse como propia del siglo XIX, pero a la que hoy subyacen varias herramientas de gestión de riesgos contemporáneas que implican renovados desafíos.

### 3. SOBRE LA ARTICULACIÓN DE DIÁLOGOS: ¿QUIÉNES SON LOS INTERLOCUTORES ANTE PROBLEMAS AMBIENTALES?

En la primera jornada (05.09.2006) de la primera Audiencia Pública que se desarrolla en este proceso interviene el representante de la parte actora<sup>20</sup>, destacando los puntos más relevantes de la demanda y la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en representación del Estado nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>21</sup>. En la segunda jornada (12.09.2006) de la misma, toman intervención las empresas demandadas<sup>22</sup> - informando verbalmente lo solicitado por la CSJN, las organiza-

19 Esta serie de audiencias públicas, la intervención de la Universidad de Buenos Aires a través de la conformación de un grupo de expertos, la formación de un Cuerpo Colegiado con el objetivo de “impulsar acciones destinadas a lograr la ejecución de sentencia y hacer efectiva la participación ciudadana ordenada” (art. 1 del Reglamento de funcionamiento de Cuerpo Colegiado), pueden ser leídas en consonancia con otras innovaciones institucionales, entre ellas, el desarrollo de las acciones de clase en el caso “Halabi, Ernesto c/ PEN - ley 25.873 -dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986” (H 270 XL II) que fue también resuelto por la CSJN el 24.02.2009, las “Conferencias o paneles de ciudadanos” que han tenido lugar en diferentes países sobre algunos tópicos relativos al ambiente y la salud (por ejemplo, en Francia respecto de los organismos genéticamente modificados en 1998 o de la instalación de antenas de telefonía celular en 2009). Intervención de Gonzalo Sozzo en “Abogacía y Ambiente” del Ciclo de Conferencias ¿Para qué sirve la abogacía? desarrollado el 23 de abril 2009 en la FCJS, UNL.

20 Interviene el abogado Jorge Mosset Iturraspe en su carácter de patrocinante de la parte actora.

21 En ese momento desempeñaba esa función la abogada Romina Picolotti.

22 De las cuarenta y cuatro empresas demandadas participaron en esta audiencia Antivari S.A, Curtiduría Gaita SRL, Orvol, Petrobrás Energía S.A, Solvay Indupa, Shell CAPSA, a cuyos discursos subyace, en términos generales (lo cual se repite en las contestaciones de demanda de gran parte de las empresas) el presentarse como actividades no productivas y un “aferramiento” al derecho clásico de la responsabilidad civil que, en casos estructurales como el analizado, presentan una clara serie de rigideces para funcionar. En este sentido se afirma, por ejemplo, que “En lo que atañe a la cuestión de fondo a debatir, mi representada rechaza el enfoque del grupo de ONG’s encabezado por la EARN, en cuanto sostiene que el tema a desidendum es ordenar la recomposición de la Cuenca Matanza-Riachuelo, y en dicho sentido, elaborar y ejecutar un plan de cese de las actividades contaminantes, saneamiento, recomposición y ordenamiento ambiental de la Cuenca....”

ciones no gubernamentales<sup>23</sup> y el Defensor del Pueblo de la Nación<sup>24</sup>.

La Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación presenta el Plan Integrado de Saneamiento que fuera solicitado por el máximo tribunal a partir en un esquema de cuatro nudos problemáticos: 1) institucional, 2) saneamiento, 3) social y 4) ordenamiento ambiental del territorio.

Respecto de este último, se hace referencia a un estado de situación de sobrecarga sobre el curso de agua, consecuencia de una serie de aspectos entre los que se destaca:

[...] La falta de planificación e intervención del Estado para regular lo que pasó en el territorio generó sin duda el uso inadecuado y desigual de los bienes y servicios ambientales [...].<sup>25</sup>

Esto es puesto en relación con las políticas económicas y sociales de las últimas décadas - responsabilizando a administraciones anteriores -, que generaron altos niveles de exclusión y la paralela expulsión de los “excluidos” hacia estos territorios que “nadie disputa”. A lo expuesto, añade la externalización de costos ambientales por parte de las empresas que no fueron/son controladas por el Estado.

La propuesta consiste, entonces, en:

[...] que el Estado, en atención a objetivos de equidad, corrija desigualdades tomando decisiones para reasignar los recursos y defina en forma concertada los usos del territorio [...], postulando una macrozonificación planificada basada en “[...] criterios de criticidad de las condiciones ambientales, en las prioridades sociales, en las potencialidades de características a conservar, y en la capacidad de soporte para actividad urbana [...]”.<sup>26</sup>

De este modo, el resumen del plan fue presentado en la audiencia, direccionando el problema, estableciendo los focos de atención y las prioridades.<sup>27</sup>

Posteriormente, tal como se adelantó, la CSJN consideró necesaria su revisión, para lo que convocó a la Universidad de Buenos Aires. Esta institución conformó un grupo interdisciplinario integrado por profesores-investigadores Facultades de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Ingeniería, Medicina, Farmacia, Bioquímica, Derecho, Veterinaria, Agronomía, Ciencias Exactas, Ciencias Económicas y Ciencias Sociales. Este cuerpo de expertos se estructuró en cuatro comisiones: 1) Gestión urbana, Infraestructura y Saneamiento, 2) Salud, 3) Control Ambiental, 4) Económico-Institucional; cada una de las cuales tuvo a cargo la presentación de un informe, compartimentalizando, en alguna medida, el problema abordado y ya “direccionado”.

El hecho de recurrir a una institución universitaria a los efectos de solicitar la evaluación del plan es innovador, si bien no fue este el primer caso en que se efectuó dentro de procesos judiciales sobre temas ambientales<sup>28</sup>. Este tipo de medidas es trascendente en el ámbito de los conflictos socio-ambientales, caracterizados por un enjambre de variables de diversas áreas disciplinares que evolucionan permanentemente. Se

---

*mi representada sostiene que de trabarse la litis se deben acreditar todos los presupuestos de la responsabilidad y que, por lo tanto, la materia a discutir será la de acreditar no sólo el daño ambiental colectivo sino también la relación de causalidad entre éste y las actividades desarrolladas por las empresas demandadas”* (Fragmento intervención representante de Petrobrás, 29.11.2007).

23 El abogado Andrés Nápoli, de la FARN interviene, además, en representación de Greenpeace y del CELS. Por su parte, Alfredo Alberti lo hace en representación de la Asociación Vecinos de La Boca.

24 En ese momento desempeñaba esa función el Licenciado Eduardo Mondino.

25 Fragmento intervención S.A.Y D.S. Romina Picolotti, 05.09.2006.

26 Fragmento intervención S.A.Y D.S. Romina Picolotti, 05.09.2006.

27 PUGA, Mariela. La realización de derecho en casos estructurales: las causas “Verbitsky” y “Mendoza”. *Borrador*, 5 de mayo de 2008. Disponible em: <<http://www.palermo.edu/derecho/noticias/pdf/Realizacion%20de%20derechos%20-Mayo-2.pdf>>. Acceso en: 03 fev. 2015.

28 En otro relevante caso ambiental, “*Almada, Hugo c/ Copetro, S.A. s/ daños y perjuicios*” finalmente resuelto por Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de la Plata, Sala III, se conformó un comité de peritos integrado por expertos de la Universidad de la Plata. Asimismo, con posterioridad, en una importante causa judicial sobre fumigaciones con agroquímicos “*Cavigliano Peralta, Viviana y otros c/ Municipalidad de San Jorge y otros s/ amparo*” la Sala II de la Cámara en lo Civil y Comercial de la ciudad de Santa Fe, en su sentencia de fecha 09.12. 2009, solicita a la Universidad Nacional del Litoral un informe sobre la toxicidad del glifosato para mejor decidir sobre la problemática.

hace necesario, entonces, un *expertise* inmerso en la llamada parlamentariedad de la ciencia<sup>29</sup>, en las discusiones científicas que se desenvuelven en cada uno de los planos, lo cual se presenta como propio del ámbito de investigación.

En este marco, el tema del ordenamiento ambiental del territorio es estudiado, particularmente, por la Comisión Económico Institucional que efectúa algunas valoraciones críticas señalando, en general, la falta de precisión y claridad del plan y enfocando en el problema de la relocalización de grupos poblacionales que habitan en zonas que son insalubres. Podría pensarse aquí que pareciera existir una suerte de “grieta” en el plan o detectarse poca claridad en cuanto al destino de quienes habitan la cuenca y su posible relocalización.

Esta “grieta”, es útil para introducir un tema que puede estar poco visibilizado. Desde la Universidad, se hizo una valoración crítica del plan, plan que, a su vez, fue confeccionado por otros expertos. Plan que, de concretarse, habría de incidir en la vida de un número muy importante de personas que habitan en la cuenca y quienes parecieran no constituirse como interlocutores medulares de este diálogo, lo que se articula con la concepción moderna sobre la forma de conocer circunscripta al conocimiento científico<sup>30</sup>.

Ese ensamblaje, sin embargo, en temas ambientales - y sobre todo aquellos que se inscriben en un escenario controvertido o incierto, pareciera no funcionar de un modo tan simple. Se torna visible que, en el gobierno del riesgo ambiental es necesario un sistema participativo y dialógico en el que las agendas se construyan desde la base<sup>31</sup>. En estos casos, se requiere de articulaciones que posiblemente necesiten preguntar, interrogar, bucear otros ámbitos. Estos interrogantes pueden llevarnos a otro: ¿Cómo imaginar escenarios posibles para el desarrollo de mecanismos que permitan participar a quienes verán de una u otra forma modificado su entorno?

En este sentido, y retomando los discursos que se presentaron en la primera audiencia pública, tanto las organizaciones no gubernamentales como el Defensor del Pueblo, incorporan fuertemente el concepto de participación cuando refieren al plan. El Defensor del Pueblo afirma que es necesario garantizar la participación de múltiples actores sociales en la formulación de un plan integral. Por su parte, las organizaciones no gubernamentales consideran:

[...] fundamental que el plan que en definitiva se lleve a cabo no sea producto de una imposición gubernamental, sino que cuente con el más elevado consenso posible [...].<sup>32</sup>

Ese consenso, en los argumentos de las organizaciones no gubernamentales, viene dado por la participación ciudadana, construyendo instancias para materializarla y vinculándola con el derecho de acceso a la información.

Ahora bien, si se trata de imaginar escenarios posibles para los procesos participativos - en este caso respecto de “qué hacer con el territorio” y “cómo hacerlo” -, podríamos preguntarnos si el campo jurídico puede aportar algo y, en ese caso, cuáles podrían ser algunas de sus contribuciones.

#### 4. POSIBLES APORTES DESDE EL DERECHO

¿Que podría aportar el derecho en la intersección entre ordenamiento ambiental del territorio y participación ciudadana? Este es el interrogante del que intentaremos dar cuenta en este apartado.

29 LATOUR, Bruno. *Politiques de la nature: comment faire entrer les sciences en démocratie?* Paris: La Decouverte, 2004.

30 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia.* Bilbao: Desclé D. Crouwer, 2003.

31 SOZZO, Gonzalo. Lecciones de Gualaguaychú: de la resistencia a riesgo hacia la construcción de un gobierno alternativo de riesgos ambientales. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales da UNL*, n. 5, 2007.

32 Fragmento intervención del representante ONGs admitidas a esa fecha, Andrés Nápoli, 12.09.2006.

Ahora bien, ¿desde qué contexto se desarrollarían esos aportes? Ya se ha mencionado que el derecho podría ser pensado como uno de los subsistemas que integran el concepto de ordenamiento ambiental del territorio. La arquitectura que puede delinear el derecho allí parece relevante y puede ser pensada en el cruce con la idea de participación, a manera de creador, diseñador de vías institucionales para su canalización<sup>33</sup>.

El marco del cual se parte, pareciera posibilitar la tarea en ese sentido. La participación ciudadana forma parte de los principios de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, lo que se replica en numerosas escalas regulatorias nacionales y regionales. En esta declaración se incorpora, junto con el derecho a la información, en el Principio 10 y se lo establece como el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales. Se afirma que:

[...] toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones [...]

Por su parte, la ley argentina de presupuestos mínimos de política ambiental, considera que el fomento de la participación ciudadana es uno de sus objetivos (Art. 2 Ley 25.675/02) y, asimismo, lo incorpora como derecho. “*Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general*” (Art. 19 Ley 25.675/02)

Ahora bien, se refiere al derecho de participar sin aunarlo con el derecho a decidir. Se explicita, en tal sentido, que “*La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes*” (Art. 20 Ley 25.675/02), aunque se condiciona a que las autoridades funden y presenten públicamente la razón para apartarse de la opinión de la ciudadanía<sup>34</sup>.

En este contexto, y con la particularidad del supuesto cuyos elementos hemos tomado, se identifican aspectos relevantes. La idea de participación es considerada dentro del plan. Por otra parte, se configura como un discurso más o menos cardinal según el actor del que se trate, tal como hemos reseñado en el apartado 3.

Dentro del contenido del plan de saneamiento, se bosquejan diferentes vías para la canalización de la participación de los habitantes de la cuenca, entre las que se destaca, por ejemplo, los encuentros barriales con los vecinos de la Villa Inflamable y la formación de promotores socio-ambientales que tendrán a cargo una tarea de concienciación.

Ello se combina con la constitución de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (en adelante ACUMAR) por medio de la cual pueda, también, canalizarse este tipo de lógica participativa. En la segunda Audiencia Pública, en la que se exponen los avances del plan, se enfatiza en la sanción de la ley de creación de la mencionada autoridad, Ley 26.168/2006 de la Cuenca Matanza – Riachuelo, en el marco de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y con competencia en el ámbito de la cuenca.<sup>35</sup>

33 Desde la perspectiva de Roberto Mangabeira Unger la tarea de “imaginación institucional” corresponde a un “agente” en particular, “[...] exigiría de nosotros, como abogados y ciudadanos, que completásemos lo ya realizado en el primer paso, de insistencia en la efectividad del gozo de derechos, a un segundo aún ausente de reimaginación y reconstrucción institucional[...].” (la traducción es propia) UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. San Pablo: Boitempo, 2004. p. 49.

34 En los fundamentos de este proyecto de ley no se hace referencia a la participación ciudadana como uno de los instrumentos básicos a ser considerados en la generación de política y gestión ambiental, dentro de los que se enumera “...*El ordenamiento ambiental, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, la educación ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental y el régimen de promoción del desarrollo sustentable...*” (Fragmento de los fundamentos del proyecto de Ley 25675/02). Aunque sí es una idea que aparece en el desarrollo del debate parlamentario, justamente en el tratamiento de los objetivos de la norma entre los cuales se resalta “...*fomentar la participación social en los procesos de toma de decisiones...*” (Exposición del miembro informante del proyecto de Ley 25675/02), en correspondencia con la lógica de la Declaración de Río de 1992 y en la intervención del senador Martí, que lo introduce en los debates parlamentarios como uno de los aspectos fundamentales de toda política ambiental.

35 La ACUMAR está integrada por el titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, tres representantes del Estado nacional, dos de la provincia de Buenos Aires y dos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Algunas de las organizaciones no gubernamentales intervinientes en la causa (FARN y Asociación de Vecinos de la Boca) y la Fundación Metropolitana efectuaron una



Esta norma crea en su artículo 4 una Comisión de Participación Social, con funciones consultivas integrada por representantes de las organizaciones con intereses en el área, estableciendo un canal institucional a través del cual hacer factible la participación propiciada en el plan. Las facultades que se le asignan son de tipo consultivo.

Su implementación y resultados forman parte de los interrogantes que miembros de la CSJN realizan a la Secretaría, tema que se retoma en la tercera audiencia:

[...] Quiero remarcar que desde el primer momento el Presidente Néstor Kirchner, cuando envió el proyecto de ley de Autoridad de Cuenca al Congreso -que hoy es ley y que ya está integrada- contempló específicamente la participación de la sociedad civil. Por eso en la ley está contemplada la Comisión de Participación de la Sociedad Civil. Esto significa que no es una participación de la sociedad civil ad hoc o voluntarista, dependiente del funcionario de turno sino que está especificada en la ley y tiene un marco institucional de participación. Esto muestra la voluntad democrática y de participación en las políticas públicas que tiene este Gobierno [...]<sup>36</sup>

En esta línea, en la cuarta audiencia pública, el representante de las catorce Municipalidades demandadas, que sostiene que se aspira a profundizar el tema de la representación de la sociedad civil<sup>37</sup>.

Este tema recibe fuertes críticas por parte de algunos miembros del frente activo de la causa, especialmente, del Defensor del Pueblo y de las organizaciones no gubernamentales. Estas últimas afirman que:

[...] la citada comisión no ha sido puesta en marcha hasta el presente, por lo que no dudamos en afirmar que la participación en el ámbito de la Autoridad de Cuenca brilla por su ausencia.... vimos el informe hoy, el único grado de avance que tiene la Comisión de Participación es un registro de sesenta organizaciones. Un registro se crea en un día, y se gestiona en muy poco tempo[...]<sup>38</sup>

En el mismo sentido, el representante de la Asociación de Vecinos de la Boca, afirma que la ley de Autoridad de Cuenca limita la participación a funciones consultivas que no han sido ni definidas, ni especificadas ni reguladas<sup>39</sup>. Asimismo, la representante de la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos, resalta la necesidad de que la ACUMAR se convierta en el mediano plazo en un organismo “altamente participativo”.

Se advierte así que la puesta en marcha de mecanismos efectivos de participación ciudadana reviste particular interés y subyace al discurso de varios de los actores intervinientes en la causa. La CSJN también jerarquizó este tema al ordenar, en su sentencia definitiva respecto de la recomposición y prevención del daño ambiental, y con el objeto de fortalecer la participación ciudadana respecto del control de cumplimiento del Plan de Saneamiento, la conformación bajo la coordinación del Defensor del Pueblo de un cuerpo colegiado integrado por los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervinieron en la causa como terceros.

En este marco, entre la Comisión de Participación Social<sup>40</sup> y las misiones encargadas al Cuerpo Colegiado

---

serie de críticas a esta ley. Entre ellas, que se constituye como un órgano del Poder Ejecutivo Nacional y no como un órgano inter-federal; que el área de su competencia no se encuentra bien especificado; que el Consejo Municipal sólo tiene asignadas funciones consultivas lo que es contrario a la cercanía y proximidad con la problemática y los afectados; las excesivas potestades que se otorgan a la Presidencia de la Autoridad de Cuenca; entre otras.

36 Fragmento intervención S.A.y D.S. Romina Piccolotti, 04.07.2007.

37 Esto se advierte en la intervención del representante Municipios Homero Bibiloni, 28.11.2007.

38 Fragmento intervención en representación de las ONGs FARN, CELS y Greenpeace de Andrés Nápoli 04.07.2007.

39 Esto se detecta en la intervención de Alfredo Alberti en representación de la Asociación de Vecinos de la Boca 04.07.2007.

40 Respecto, específicamente, del tema de la participación y puesta en marcha de esta “Comisión” el Informe 2009 de una de las ONGS intervinientes afirma que “...Más allá de la sanción del mencionado reglamento, la ACUMAR no ha realizado prácticamente ningún tipo de actividad destinada a integrar la participación de la ciudadanía en el Plan de Saneamiento. En tal sentido, y como se informa en su página web, desde agosto de 2006 se realizaron sólo dos encuentros abiertos con organizaciones sociales que trabajan en la cuenca. Por otro lado, a partir del dictado del reglamento operativo la Comisión de Participación Social ha realizado una única reunión en el ámbito municipal, con vecinos y organizaciones de La Matanza en septiembre de 2008. Asimismo, se había convocado a una segunda reunión de este tipo para el mes de diciembre de 2008 en el municipio de Almirante Brown pero fue suspendida por las autoridades sin establecerse una nueva fecha para su realización. Por otra parte, la participación prevista en la ley que regula el funcionamiento de la ACUMAR tampoco puede ser suplida por ninguna otra instancia, como podría ser el Cuerpo Colegiado creado por la CSJN, habida cuenta que éste tiene como finalidad promover la participación ciudadana para fortalecer los mecanismos de control de la sentencia,

se da apertura, sin dejar de considerar sus condicionantes y limitantes, a un espacio que pareciera tener una potencialidad interesante dado que se configura como el andamiaje a partir del cual se podría involucrar en la causa a los afectados y afectadas.

En esa potencialidad es que el derecho podría tener un papel importante. Frente al riesgo de que los afectados se mantengan fuera de lo que pasa en la causa permaneciendo en carácter de sujetos de la litis, este espacio podría tener la potencialidad para integrar a los afectados en un proceso que ha de tener, ante su efectivización, una injerencia importante para sus vidas. Coinciden varios de los actores involucrados en asignar al caso una serie de “cualidades” que lo convierten en particularmente especial<sup>41</sup>. Afirmo el abogado patrocinante de la parte actora que se trata de una causa de trascendencia social, de una oportunidad única; el representante de las organizaciones no gubernamentales que se trata de un caso complejo y sumamente novedoso que requiere de respuestas innovadoras; el Defensor del Pueblo como un caso que expresa el gravísimo paradigma de lesión al ambiente.

Frente a este conjunto de afirmaciones, podría pensarse que existiría un escenario propicio para la creación, ya sea repensando las herramientas existentes para tratar de dar alguna/s respuesta/s, o bien, imaginando nuevas alternativas conforme las particularidades que reviste el este problema.

## **5. CONCLUSION: RECREAR, REPENSAR, MAGINAR: ¿PODRÍA ESTA PROBLEMÁTICA CONVERTIRSE EN UNA OPORTUNIDAD?**

Nos encontramos frente a un problema estructural que afecta a millones de personas. El mismo no puede ser explicado causalmente a la manera clásica, no se encuentran responsables únicos, dada la temporalidad y arraigo de las prácticas tanto de parte del Estado como de las empresas y los particulares, que coadyuvaron a este estado actual de contaminación.

La problemática llegó a la CSJN a partir de lo cual se dispone de una sentencia judicial que podría viabilizar algunas oportunidades<sup>42</sup>. Si se retoma el interrogante inicial sobre el aporte que el derecho podría construir en la intersección entre participación ciudadana y ordenamiento ambiental del territorio, y considerando que este campo se constituye sólo como una de las dimensiones que subyacen a este tipo de problemáticas ¿Podría, entonces, el derecho jugar algún rol relevante más allá de haber sido el mecanismo mediante el cual se articuló esta estrategia de litigio que concluyó en esta sentencia?

¿Podría configurarse como herramienta que permita el ingreso al diálogo de las millones de personas que sufren la contaminación en sus vidas cotidianas? ¿Podría tener alguna utilidad para la canalización de aquello que “se tiene para decir” respecto del Plan Integral de Saneamiento que propone (entre otros aspectos) el ordenamiento ambiental del territorio en el que habitan?

¿No sería relevante que las “experiencias vividas”, las “narrativas” de “los que sufren” sean especialmente escuchadas al momento de pensar los canales para que se desarrolle la participación ciudadana? ¿No podría pensarse que la participación es más que opinar o ser consultado es, también, decidir? ¿En ese caso, de qué modo se podrían garantizar las vías adecuadas para formar parte de los procesos de toma de decisiones?

---

*mientras que aquella se orienta a introducir la visión de los ciudadanos, vecinos y afectados en las decisiones que en definitiva conformarán la gestión del plan de saneamiento...* FARN. Home – FARN - Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Disponible em: <[www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar)>. Acceso em: 03 fev. 2015.

41 Esta coincidencia se visualiza en los discursos de parte del Estado, la parte actora de la litis, el Defensor del Pueblo y las organizaciones no gubernamentales, pero no en el de las empresas demandadas.

42 Respecto del desafío que plantean para la CSJN este tipo de casos estructurales se recomienda: PUGA, Mariela. La realización de derecho en casos estructurales: las causas “Verbitsky” y “Mendoza”. *Borrador*, 5 de mayo de 2008. Disponible em: <<http://www.palermo.edu/derecho/noticias/pdf/Realizacion%20de%20derechos%20-Mayo-2.pdf>>. Acceso en: 03 fev. 2015.

¿Esta oportunidad podría canalizarse a través de la creación de mecanismos de participación ciudadana? Ahora bien, ¿quién/es asume/n la tarea de crear esos mecanismos? ¿Y desde qué perspectiva?

La contaminación estructural de esta cuenca hídrica es un problema de larga data, en el cual se ensamblan una conjunción de jurisdicciones. Legislación que proviene de los tres niveles de gobierno que se “articulan / desarticulan” en la cuenca. Una amplia serie de jurisdicciones fuertemente enraizadas en ese espacio, tanto por parte de sus habitantes como de las empresas, lo que termina de configurar esta suerte de compleja constelación.

Jurisdicciones que, además, pueden decir mucho acerca de lo que sucede en el lugar, que podrían constituirse como una primera vía para recuperar y valorizar las experiencias de quienes están siendo afectados desde hace mucho tiempo.

Recuperar las narrativas, desandar la multiplicidad de jurisdicciones que perviven allí, podría constituirse como un paso previo al diseño de mecanismos de participación.

Lejos de imponer los modos en que se debe participar, generarlos con quienes se suponen destinatarios de los mismos. Con quienes, en este caso, verían modificado el territorio en el que transita su cotidianeidad. Podría ser un importante paso para que esos diseños no sean realizados por “arquitectos que no los habitarán”. Para conducir a una “reapertura” hacia los afectados y afectadas por la problemática de la contaminación en el ambiente y en su salud, que son quienes también, verdaderamente, tienen mucho para decir.

Otro desafío consiste en que la participación no sólo postule la creación de mecanismos para que los afectados puedan manifestarse, opinar y ser consultados; imaginando algo más que ese espacio. Repensar, recrear, imaginar desde una perspectiva al rescate de la experiencia, aprendiendo de lo vivido. De lo contrario, corremos nuevamente un riesgo, el de “encorsetar” las formas de participación pensándolas “para” y no “con”. Si se piensa en estos términos, podría correrse el riesgo de que mucho, o parte, de lo que se diseñe presente poco de emancipador. Podría arriesgarse a que el resultado sea considerado irrelevante o evidente<sup>43</sup>.

El sufrimiento de Claudia Romero<sup>44</sup>, sus experiencias tóxicas no pueden permanecer invisibles: “Desde hace tres o cuatro años que me duele todo”. Cuando el dolor es insoportable, ella se atiende en la unidad sanitaria del barrio: “Y los médicos me dan alguna aspirina. Yo me siento mejor, pero después el dolor vuelve. Y de noche es peor.” Cuando le preguntamos sobre su nivel de plomo en sangre, nos dijo que los estudios son muy caros para ella:

cuestan entre 100 y 200 pesos.” Claudia sabe que no es la única que tiene un cuerpo que duele y chicos enfermos. El problema, dice, “está por todos lados[...]<sup>45</sup>

Frente a realidades y vivencias de este tipo, la tarea no aparece sencilla, pero sí imprescindible. Desbloquear el modo de hacer requiere de un despensar para poder luego recrear, imaginar, repensar aproximán-

43 Boaventura de Sousa Santos en una “explicación personal de su investigación” en Pasárgada, denominación con la que llamó a una favela de Río de Janeiro en la cual realizó el trabajo de campo de uno de sus primeros trabajos de investigación, sostiene una afirmación muy interesante en cuanto a lo que ocurrió al intentar “devolver” los resultados de su investigación a esa comunidad, “...En el curso de las pocas discusiones que tuve en privado con mis amigos de la comunidad se puso claramente de manifiesto que mis hallazgos eran para ellos evidentes o irrelevantes. Por una parte, cuando se los “expulsaba” de su cueva teórica y quedaban expuestos a la luz del lenguaje normal, mis datos se desvanecían, se disolvían en la poco interesante red de experiencias, esperanzas y frustraciones cotidianas de mis amigos. Por otra parte, mis teorías - presentadas como mis interpretaciones - eran totalmente irrelevantes para las necesidades de la comunidad y no encajaban en las difíciles condiciones en las que se estaba desarrollando a la sazón la estrategia de supervivencia de la comunidad. Dicho de otra manera: mis teorías nada decían de la cuestión omnipresente sobre qué hacer. Y mis esfuerzos para darle respuesta sobre la base de mis compromisos políticos fueron recibidos con escepticismo, ya que mi “radicalismo” era de escasa utilidad para gente que estaba luchando en una situación de represión política fascista. En otras palabras: yo no era parte de su lucha...” SANTOS, Boaventura de Sousa. *Sociología jurídica crítica: para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Editorial Trotta, 2009. p. 252.

44 Claudia Romero es el nombre dado a una de las vecinas de Villa Inflamable que colaboró en la investigación de Javier Auyero y Débora Swistun sobre este grave problema socio-ambiental.

45 AUYERO, Javier; SWISTUN, Débora A. *Inflamable: estudio del sufrimiento ambiental*. Buenos Aires: Paidós, 2008. p. 19.

donos al derecho desde “otro lugar”, desde una perspectiva que permita dar cuenta de la relevancia de la voz de los excluidos en el discurso jurídico.

“Aprender lecciones”, “incorporar una actitud hacia los demás” para canalizarlas en la resolución de problemas. Tomar las condiciones de posibilidad existentes, sean éstas mejores o peores, y de sus “grietas” poder re-construir posibilidades preguntándonos “quiénes” y “cómo”.

## REFERENCIAS

- ACUMAR. *Acumar*. Disponible em: <[www.acumar.gov.ar](http://www.acumar.gov.ar)>. Acceso em: 03 fev. 2015.
- AUYERO, Javier; SWISTUN, Débora A. *Inflamable*: estudio del sufrimiento ambiental. Buenos Aires: Paidós, 2008.
- AVELABOCA. *Asociación de Vecinos La Boca*. Disponible em: <[www.avelaboca.org.ar](http://www.avelaboca.org.ar)>. Acceso em: 03 fev. 2015.
- BASTIE, Jean. *Reflexiones sobre el ordenamiento del territorio*. Buenos Aires: GAEA Sociedad Argentina de Estudios Geograficos, 1996. (Colección de Anales, t. 20).
- BAYA LAFFITE, Nicolás. *La découverte de l'environnement en Argentine*: Une étude de la controverse des usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay. 2008. Tesis (Máster en Ciencias Sociales)- École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, 2008.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo mundial*. Barcelona: Paidós.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Barcelona: Siglo XXI. Barcelona: Paidós.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo*. Buenos Aires: Paidós, 1996.
- BROWN, PHIL. Epidemiology and toxic waste contamination: lay and professional ways of knowing. *Journal of Health and Social Behavior*, v. 33, n. 3, p. 6267-6272, sept. 1992.
- CAFFERATTA, Néstor. El tiempo de las cortes verdes. *Revista Jurídica La Ley*, mar. 2007.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. *CELS*. Disponible em: <[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)>. Acceso em: 03 fev. 2015.
- CSJN. *Corte Suprema de Justicia de La Nación*. Disponible em: <[www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar)>. Acceso em: 03 fev. 2015.
- FARN. *Home – FARN - Fundación Ambiente y Recursos Naturales*. Disponible em: <[www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar)>. Acceso em: 03 fev. 2015.
- GÓMEZ OREA, Domingo. *Ordenación del territorio*: Una aproximación desde el medio físico. Madrid: Instituto Tecnológico Geominero de España, 1994. (Serie Ingeniería Geoambiental).
- GREENPEACE. *Greenpeace Argentina*. Disponible em: <[www.greenpeace.org.ar](http://www.greenpeace.org.ar)>. Acceso em: 03 fev. 2015.
- LATOUR, Bruno. *Nous n'avons jamais été modernes*: Essai d'anthropologie symétrique. Paris: La Découverte, 1997.
- LATOUR, Bruno. *Politiques de la nature*: Comment faire entrer les sciences en démocratie? Paris: La Découverte. 2004.
- MERLINSKY, Gabriela (Comp.). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS, 2013.
- NÁPOLI, Andrés; ESAIN, José. Habemus sentencia. *Revista de Derecho Ambiental*, Buenos Aires, n. 16, 2008.



- PUGA, Mariela. La realización de derecho en casos estructurales: las causas “Verbitsky” y “Mendoza”. *Borrador*, 5 de mayo de 2008.
- ROCCATAGLIATA, Juan A. *Territorio y gestión: ciudades y territorios en el espacio mundial globalizado*. Buenos Aires: Docencia, 2001.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Crítica de la razón indolente: Contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Ed. Desclé D. Crouwer, 2003.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Sociología jurídica crítica: Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta, 2009.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Para descolonizar Occidente: más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires: CLACSO; Prometeo Libros, 2010.
- SILVESTRI, Graciela. *El color del río: Historia cultural del paisaje del Riachuelo*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y Prometeo, 2003.
- SOZZO, Gonzalo. *El gobierno de los riesgos*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2007.
- SOZZO, Gonzalo. Lecciones de Gualguaychú: de la resistencia a riesgo hacia la construcción de un gobierno alternativo de riesgos ambientales. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales da UNL*, n. 5, 2007.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *O direito e o futuro da democracia*. San Pablo: Boitempo, 2004.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)  
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.