



Universitat
de les Illes Balears

Título: Justicia y cuidado del ambiente. El caso de la contaminación de la cuenca del río Matanza-Riachuelo a la luz de la obra de Nancy Fraser.

AUTOR: Lic. Maria Lucia Agüero Lavigne

Memoria del Trabajo de Fin de Máster

Máster Universitario en Filosofía
de la

UNIVERSITAT DE LES ILLES BALEARS

Curso Académico 2015-2016

Fecha: septiembre de 2016

Nombre Tutor del Trabajo: Dr. Joaquín Miguel Valdivielso Navarro

CONTENIDO

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN	3
1. <i>Objeto</i>	3
2. <i>Presentación del caso</i>	5
3. <i>Marco teórico</i>	8
CAPÍTULO II. ETAPAS, SUJETOS Y OBJETO	18
1. <i>Actores y etapas del proceso</i>	18
2. <i>Politización y judicialización de la cuestión</i>	21
3. <i>Limitaciones</i>	24
CAPITULO III. CARACTERÍSTICAS DE LA CONTROVERSIA.....	26
1. <i>Medios de comunicación e interpretación</i>	26
2. <i>Dimensiones, alcance y procedimientos implicados</i>	29
3. <i>Legitimidad y eficacia de la participación ciudadana</i>	33
CONCLUSIÓN.....	36
BIBLIOGRAFÍA	38

CAPÍTULO I. INTRODUCCIÓN

1. Objeto

El desarrollo social y productivo de las comunidades muchas veces repercute en la centralización demográfica, y en ocasiones se traduce en la formación de grandes metrópolis que producen una expoliación y degradación sobre los recursos naturales y el ambiente.

La problemática suele amalgamar numerosos y diversos componentes: densidad demográfica, marginación social, descontrol sobre el cuidado del ambiente, desigual atribución de riesgos ambientales y ruptura en la relación entre participación ciudadana y Estado.

Este panorama es un denominador común en las urbes iberoamericanas, de características masificadas, fragmentadas y atomizadas, con grupos sociales de intereses contrapuestos y asimétricas en términos de poder y representación..

En ese orden de ideas, el presente Trabajo de Fin de Máster analiza la causa judicial “Mendoza”, relativa a la demanda de reparación de un daño ambiental colectivo por la contaminación del río Matanza-Riachuelo en la República Argentina, desde una perspectiva filosófica crítica en la que se indaga la expresión e interpretación del conflicto social, económico y político que subyace a la cuestión ambiental bajo estudio.

En tal sentido, el objeto de estudio aborda las características particulares del proceso judicial y sus implicaciones institucionales a los efectos de extraer conclusiones que puedan ser extrapoladas a casos similares o formuladas en términos generales.

Asimismo, indaga los enfrentamientos discursivos en la definición y resolución de la problemática planteada.

Por otra parte, se encara el carácter y papel desempeñado por los diversos actores involucrados en la problemática y el criterio utilizado por el órgano judicial para la representación de los intereses en juego. El elenco de los principales actores fue, como se verá, reducido por el juzgador en el marco de la contienda judicial. De esta manera y a los fines de brindar una presentación esquemática, es posible afirmar que quedaron reducidos a: a) los afectados directos –es decir, las personas físicas geográficamente ubicadas a la vera de la cuenca acuífera, que acreditaron el padecimiento de los efectos nocivos de la

contaminación; b) las asociaciones civiles representativas de los intereses ambientales, algunas de ellas a su vez identificadas con los sujetos del punto anterior; c) las empresas o establecimientos industriales, demostrados como contaminantes del ambiente; d) el Defensor del Pueblo de la Nación y la Universidad de Buenos Aires, ambos actores institucionales pero con diferente desempeño y vocación participativa; d) el Poder Ejecutivo o Administración Pública en sus diferentes dimensiones; y, e) la Corte Suprema de Justicia de la Nación, o el Poder Judicial. Al respecto, cabe señalar que la Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, razón por la que el actor estatal, a la luz del principio de división de poderes, se reparte entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Sorprendentemente se observa que el pleito no recoge la participación del colectivo laboral y su movimiento social, lo cual si bien excede la ambición del presente aporte sin dudas propone una vertiente que resultaría de interés para posteriores análisis, toda vez que la parte demandante no estuvo compuesta por actores vinculados directamente con la esfera productiva.

En ese orden, el trabajo prosigue con el tratamiento del alcance de la participación ciudadana en cada una de las partes o etapas del proceso. Éstas consisten en i) el inicio de la judicialización del conflicto; ii) la interpretación de la problemática e intervención de los diferentes actores arriba enumerados; iii) la decisión del juzgador de admitir y convocar a terceros; iv) el diseño y alcance de los ámbitos de participación; y, v) el dictado y ejecución de la sentencia judicial.

Tal como se clarifica desde el inicio, el asunto disocia y se detiene en los fundamentos para la atribución de responsabilidades por el daño ambiental y su reparación y concluye en las innovaciones del caso en la inclusión de prácticas institucionales abiertas al cuestionamiento y reformulación sociales.

Finalmente, debe subrayarse que el interés científico del trabajo consiste en su combinación de elementos del marco teórico a la luz del análisis de un caso concreto, de alto impacto problemático en términos cuantitativos y cualitativos sobre el alcance y la afectación a bienes jurídicamente protegidos.

A su vez, permitirá extraer conclusiones que redundarán en el trazado lineamientos que resultarán de utilidad tanto para futuros trabajos como para la comprensión del alcance de los mecanismos participativos en materia de cuidado ambiental.

2. *Presentación del caso*

La cuenca Matanza-Riachuelo es un curso de agua de 65 kilómetros de largo y 35 de ancho que se encuentra en el ámbito metropolitano de Buenos Aires; en éste confluyen más de una decena de arroyos, y se lo denomina Matanza en sus orígenes y Riachuelo en su tramo final. Alrededor de la misma viven ocho millones de personas con necesidades básicas insatisfechas¹, gran parte de ellas dentro de un marco habitacional de al menos cinco asentamientos precarios o barrios de emergencia (comúnmente denominados “villa” o “chabola”).

En el año 2013, la Cruz Verde Suiza y el Instituto Blacksmith identificaron la zona como una de las diez “amenazas tóxicas” más graves del mundo. En efecto, desde el siglo XVIII su curso ha recibido desechos industriales por la actividad de los antiguos saladeros y curtiembres, hasta llegar a las actuales industrias y polos petroquímicos. De hecho, la Asamblea del año XIII, regente en el período previo a la Declaración de Independencia de la República Argentina respecto a la soberanía de la corona española, ordenó sin éxito expulsar las curtiembres y los saladeros de las márgenes del Riachuelo. Tiempo después tuvo lugar la primera ley formal tendiente a prohibir el vuelco de residuos al río, Ley nacional N° 2.797, sancionada en el año 1891. Adicionalmente, la ocupación habitacional de la región, en consonancia con el crecimiento industrial, tuvo lugar sin la infraestructura adecuada, servicios, planes de desarrollo y, en muchos casos, en zonas inadecuadas, bajas o inundables.

Así pues, las necesidades habitacionales y actividades productivas y comerciales han transformado el espacio natural de la cuenca, provocando una contaminación ambiental que repercute en los derechos de las personas que viven en la región, cuya jurisdicción abarca al Estado nacional argentino y a dos entidades subnacionales que son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires². De acuerdo con datos oficiales, la zona cuenta

¹ Se entiende como insatisfacción de necesidades básicas la presencia de al menos uno de los siguientes indicadores de privación: hacinamiento; vivienda de tipo inconveniente; condición sanitaria deficiente; niños en edad escolar que no asisten a clases, o capacidad acotada de subsistencia.

² El Estado nacional fue responsabilizado en tanto la problemática se sitúa en una vía navegable e interjurisdiccional respecto de la cual tiene facultades de regulación y control, según dispone el artículo 75, incisos 10 y 13 de la Constitución Nacional; la Provincia de Buenos Aires, por su parte, fue responsabilizada por tener dominio originario sobre los recursos naturales de su territorio, según se desprende de los artículos 121 y 124 de la Constitución Nacional; la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, finalmente, fue demandada por ser corribereña del río, que en el área de su jurisdicción constituye un bien de su dominio público, y por su

con más de veintitrés mil cuatrocientos establecimientos, de los cuales alrededor de once mil son de carácter industrial³.

En ese orden, luego de ciento cincuenta años de funcionamiento del Poder Judicial en Argentina y del mismo período de contaminación ininterrumpida del río, diecisiete personas –entre ellas Beatriz Mendoza, una profesional de la salud en ejercicio en la zona de influencia nociva del río– demandaron judicialmente a Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a cuarenta y cuatro empresas presuntamente contaminantes de la cuenca para que se ordene:

- i) Indemnizar los daños y perjuicios ocasionados a las personas afectadas en su salud a causa de la contaminación;
- ii) Dar término a la contaminación del río, recomponer la situación ambiental denunciada y prevenir a futuro daños similares al ecosistema.

El traslado de la problemática a la instancia judicial dio origen a la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)” en adelante mencionada como “Mendoza”, que tuvo como órgano natural para su resolución a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que es el máximo intérprete de las normas y de la impartición de justicia. Ello deriva de las previsiones constitucionales, en consideración del carácter interjurisdiccional de la controversia⁴. Cabe señalar que la demanda, posteriormente, se amplió para incluir a catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires⁵ y una sociedad del Estado: la Coordinación Ecológica Área Metropolitana S.E. (CEAMSE). Asimismo, a lo largo del proceso el tribunal resolvió hacer lugar a la intervención como terceros requerida por distintas asociaciones civiles sin fines de lucro⁶ y por el Defensor del Pueblo de la

obligación de preservar la flora y la fauna de su ecosistema, según lo dispuesto en el artículo 8º de su Constitución local.

³ Fuente: Coordinación General de Fiscalización y Reconversión, ACUMAR según registros en el Sistema. Base de datos SICOI-ACUMAR al 20/07/2016.

⁴ La ley N° 25.675 prevé en su artículo 7 que en casos que “el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal.

⁵ Los municipios de la Provincia de Buenos Aires demandados son aquellos por los que se extiende la Cuenca Matanza Riachuelo, a saber: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

⁶ Las organizaciones Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Greenpeace Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación Vecinos de La Boca y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos fueron admitidas como terceras en el proceso a raíz del interés legítimo de las mismas, con constancia en sus estatutos, sobre la preservación del derecho a un ambiente sano. Por contrario, la Corte rechazó la solicitud de intervención efectuada por otras entidades. En conjunto, las organizaciones admitidas en el proceso conformaron un cuerpo colegiado que efectúa el seguimiento de la causa judicial.

Nación, y convocó a diversas audiencias públicas para la exposición sobre temas de información pública concernientes a la contaminación del ambiente.

El presente trabajo se limita a abordar el punto ii) de la pretensión planteada en la demanda –de la misma forma que lo hizo la solución judicial– dado que ésta tuvo por objeto la defensa de un bien de incidencia colectiva, configurado por el ambiente, con exclusión de todo reclamo por daños individuales. En ese sentido, la Corte sostuvo que se debían distinguir los intereses individuales de los colectivos y sólo se declaró competente para entender respecto de los reclamos ambientales, pero no sobre la indemnización por los daños y perjuicios planteados.

La trascendencia del caso, por consistir en una problemática antigua y relevante en términos de protección del derecho al ambiente y a la salud, sumado a su incorporación sin precedentes de espacios de participación ciudadana en el proceso, llevó al dictado de la inédita cantidad de veintitrés sentencias sobre el mismo asunto por parte de la máxima instancia judicial de Argentina. En la sentencia de fondo, con fecha 8 de julio de 2008, la Corte determinó la responsabilidad que le corresponde al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de prevención y recomposición del daño ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo. En aquel fallo, histórico por tratarse de la causa ambiental más importante del país, se obliga a la ACUMAR⁷ a llevar a cabo un programa para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la cuenca; recomponer el ambiente de la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelo); y prevenir daños con suficiente y razonable grado de predicción. La condena, por lo tanto, recae sobre el Estado Nacional y las dos entidades subnacionales, considerados “igualmente responsables en modo concurrente”. Previo a esa sentencia, fueron realizadas cuatro audiencias públicas a las que asistieron las partes reconocidas en el proceso, y que fueron grabadas y proyectadas para la ciudadanía. A su vez, a fin de asegurar la correcta ejecución de su parte resolutive, el fallo instituyó un “microsistema de control institucional” que fomentó la participación ciudadana y la conformación de un Cuerpo Colegiado conformado por representantes de las Organizaciones No Gubernamentales que intervinieron en la causa en condición de terceros interesados, bajo la organización y coordinación del Defensor del Pueblo de la Nación.

⁷ La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) es una instancia de coordinación interjurisdiccional creada por la Ley Nacional N° 26.168 del 15 de noviembre de 2006 para dar respuesta a la necesidad de articular las acciones de las jurisdicciones involucradas en la causa bajo estudio.

La causa “Mendoza” se trata, por lo tanto, de un juicio ejemplar que escenificó la cuestión de la degradación ecológica, el cuestionamiento de las formas de producción y reproducción social, la polémica por la desigualdad del impacto de la apropiación de la naturaleza y la influencia de la opinión y participación pública en la expresión de diversas facetas de la problemática. En ese sentido, la diversidad de los actores involucrados y polisemia de los problemas abordados hicieron de la causa un debate abierto sobre los mecanismos de control social y formas de interpretación de necesidades.

3. *Marco teórico*

El presente análisis de la causa judicial “Mendoza” está realizado desde una perspectiva crítica, con especial consideración del trabajo elaborado por Nancy Fraser. En consecuencia, cabe reseñar algunos de los ejes conceptuales de su obra, así como de otras concomitantes, que son de aplicación al caso bajo estudio y sirven de apoyo a una lectura interpretativa del mismo.

En su trabajo sobre la política de las necesidades, Fraser aborda la construcción y disputa de reivindicaciones políticas que es propia de los Estados de bienestar en el capitalismo tardío. El discurso de las necesidades, sostiene, es el lenguaje a través del cual se elaboran y desafían simbólicamente las desigualdades; éste tiene un carácter intrínsecamente disputado y contextual y está interrelacionado con los discursos sobre los derechos e intereses. A su vez, ha sido institucionalizado como parte esencial del discurso político, y el análisis de la interacción entre las variedades de discurso permite clarificar las suposiciones al interior de cada interpretación, al igual que advertir el margen y los obstáculos para encontrar puntos de acuerdo entre éstas.

En efecto, Fraser distingue tres momentos analíticamente diferentes pero prácticamente interrelacionados que comprenden la política de necesidades en una sociedad: “el primero es la lucha por establecer o negar el estatus político de cierta necesidad dada, la lucha por validar la necesidad como un asunto de legítima preocupación política o de enclavarla como un asunto no-político. El segundo es la lucha por la interpretación de la necesidad, la lucha por el poder de definirla y, así, determinar qué la satisfaría. El tercer momento es la lucha por la satisfacción de la necesidad, la lucha por asegurar o negar su provisión” (FRASER 2011: 102). Así pues, las reivindicaciones de los discursos de necesidades tienen por regla una estructura

relacional en la que se determina qué se necesita para llegar a un resultado específico, y si bien puede partirse de una idea compartida, a medida que disminuye la generalidad de los postulados aumentan las controversias entre los grupos discursivos. Las reivindicaciones de necesidades, por lo tanto, tienden a estar imbricadas, conectadas unas con otras en cadenas ramificadas de relaciones de finalidad, de modo que difieren en cuanto a las estructuras que consideran que deberían o no ser desafiadas. Sin una exploración de tales redes en las que las reivindicaciones están inmersas, las teorías omiten el carácter problemático de la interpretación de las necesidades e ignoran los intereses detrás de las diversas interpretaciones. Fraser descarta la legitimidad de cualquier conjunto de necesidades predefinidas, en la medida que considera que es siempre una apuesta política la que establece las definiciones vinculantes sobre las necesidades de las personas, así como las formas socialmente aceptadas de discurso público. En ese sentido, algunas formas de discurso de necesidades están institucionalizadas en los principales ámbitos discursivos sociales, tales como los parlamentos, juzgados, académicas o medios de comunicación; otras, en cambio, se encuentran excluidas de aquellos ámbitos y su alcance se restringe a los grupos subculturales. Los procesos de interpretación de necesidades, por lo tanto, se inscriben para la autora en una lógica social e institucional y, desde una perspectiva crítica, los mismos medios del discurso público son cuestionables.

Los discursos sobre las necesidades, en consecuencia, son un espacio de lucha entre grupos discursivos que compiten para imponer sus interpretaciones, y lo hacen a través de los “medios socioculturales de interpretación y comunicación” con que cuentan. Éstos consisten en “recursos discursivos, histórica y culturalmente específicos” (FRASER 2011: 102-103) que, al igual que las sociedades del capitalismo tardío, están estratificados y diferenciados en grupos de desigual estatus, poder y acceso a recursos, en coherencia con los patrones sociales de dominación y subordinación. Entre los medios más relevantes se encuentran las expresiones oficialmente reconocidas y el lenguaje disponible para presentar reivindicaciones, tales como el terapéutico, administrativo, religioso o socialista. A su vez, figuran los paradigmas de la argumentación aceptados para adjudicar las reivindicaciones conflictivas; es decir, la apelación a expertos en la materia, a compromisos negociados, a la votación o la priorización de la interpretación hecha por los necesitados. Finalmente, éstos contemplan los modos de subjetivación, que son las formas en que los discursos posicionan a las personas a quienes van dirigidos.

Al margen de la contienda entre grupos discursivos, Fraser señala que hay instituciones oficiales que interfieren de un modo relevante en el proceso de construcción de reivindicaciones políticas. Así como algunas formas de discurso se encuentran institucionalizadas, también hay instituciones del sistema capitalista –particularmente las domésticas y económicas– que refuerzan las interpretaciones oficiales de las necesidades mediante una técnica de despolitización que tiene como objeto dejarlas exentas de cuestionamiento. Las instituciones domésticas, por un lado, presentan las cuestiones polémicas como asuntos pertenecientes a la esfera privada y por ende distintos a los públicos y políticos; las económicas, por su parte, presentan ciertos problemas como imperativos impersonales del mercado o problemas técnicos, en contraposición a los asuntos políticos. En ambos casos, lo que las instituciones oficiales pretenden es reducir el espectro de interpretación de las necesidades, y su consecuencia es filtrar los esfuerzos avocados a la construcción y deconstrucción de los significados sociales.

Con relación al cuidado del ambiente, Fraser sostiene que la ecología se encuentra entre los poderes estructuradores de la desigualdad en las sociedades capitalistas, así como entre las premisas de la lucha social. Desde su óptica, la explotación de la naturaleza es una de las condiciones de posibilidad para el funcionamiento del capitalismo, que para su propia existencia depende de relaciones sociales no mercantilizadas. Así, en una revisión de las conclusiones de Karl Marx sobre las características fundamentales del capitalismo, sostiene que quedan por desarrollar sus condiciones de posibilidad de fondo, que consisten en tres divisiones estructurales entre el ámbito económico y ámbitos pretendidamente no-económicos. El capitalismo, según Fraser, para poder desplegar su estrategia de acumulación requiere de la distinción entre: a) la producción y la reproducción; b) la organización política y la economía y c) la naturaleza y la humanidad. La primera divide la reproducción social y la producción de mercancías, de modo que las actividades de socialización de las nuevas generaciones de trabajadores quedan relegadas a la esfera privada, sin salario ni reconocimiento público. La segunda separa al sistema “interstatal” de la política del sistema “mundo” del capital, y con ellos a la coerción política del poder público de la coerción económica del poder privado, cuando en realidad el primero provee al segundo la organización espacial y el marco legal para su desarrollo. La tercera, por su parte, distingue la naturaleza de la economía: el capitalismo concibe a la primera como la fuente de insumos

para la producción y como basurero de la misma, al tiempo que presupone y niega su valor económico, ya que la expropia sin compensación ni reposición alguna.

Por lo tanto, la reproducción social, la ecología de la tierra y el poder político son para Fraser las condiciones no económicas de las que dependen las características económicas del capitalismo, y cada una de las separaciones institucionales mencionadas conlleva imbricaciones no institucionales, a saber: la opresión sexista, la dominación política y la degradación ecológica (FRASER 2014: 62-71). A su vez, cada una de esas zonas o “condiciones de posibilidad” tiene principios normativos y ontológicos propios, tales como la solidaridad, la democracia y la justicia intergeneracional, que difieren de la lógica del mercado y los valores del capitalismo, como son el crecimiento, la eficiencia y la libertad negativa. En ese sentido, Fraser deduce que la sociedad capitalista no genera una lógica dominante, sino que abarca una pluralidad de ontologías sociales que pueden entrar en tensión y adopta una configuración exacta como resultado de las luchas sociales. En los tiempos de crisis, precisamente, aquellas divisiones institucionales entre ámbitos económicos y no-económicos pasan a ser focos de disputa, y entra en escena un conflicto normativo por los ideales y normatividades “no económicas” que sostienen de fondo a las asociadas con el capitalismo en un primer plano.

La cuestión ambiental, precisamente, ilustra la disputa discursiva de la política de las necesidades, ya que el mismo significado de la problemática ecológica se encuentra bajo controversia. Un concepto aparentemente universal como el cuidado al ambiente suscita interpretaciones que, llevadas a la práctica, llegan a ser incompatibles entre sí. Así, diversas cadenas de finalidad han otorgado al problema del medioambiente distintos sentidos, entre los que se Henri Acselrad destaca uno contracultural y otro utilitarista. El primero señala que la naturaleza está mostrando sus límites y “nos acercamos a las fronteras de los modelos que han sido la base de nuestro desarrollo” (LORENZETTI 2008: 1), por lo que cuestiona el “estilo de vida que había justificado el modelo dominante de apropiación del mundo material” (ACSELRAD 2007: 184); el segundo, en cambio, refleja la preocupación por asegurar la continuidad de la acumulación de capital a través del ahorro de recursos en materia y energía.

Actualmente, la razón hegemónica e institucionalizada a la que se disputa la construcción de la necesidad ambiental es la utilitarista, que considera al medio ambiente como una unidad, como un objeto instrumental para la acumulación de riqueza, y se interroga sobre los medios de apropiación de los recursos pero no sobre sus fines. A su vez, esta razón presupone que el

riesgo ambiental es único y consiste en la ruptura de las fuentes de abastecimiento de materia y energía para el capital, y la consecuente inviabilidad de la ciudad productiva. Así, como correlato de ese riesgo único, concibe a la contaminación como una sola y democrática, en el sentido de que afecta a todos por igual.

La forma de discurso alternativa corresponde a la razón cultural, que reconoce en el medio ambiente diversas cualidades socioculturales y por ende distintas significaciones. Desde esa perspectiva los riesgos ambientales son múltiples, “diferenciados y desigualmente distribuidos, dada la diferente capacidad de los grupos sociales de escapar a los efectos de las fuentes de tales riesgos” (ACSELRAD 2007: 185-186). La razón cultural presenta una concepción de los riesgos vinculada con la cultura de los derechos, ya que denuncia una desigualdad ambiental, en tanto la contaminación afecta de forma variable a distintos grupos sociales y por ello los más pobres no sólo son desposeídos en recursos sino también expuestos de manera desproporcionada a los riesgos ambientales de un proceso de producción de riqueza que concentra los beneficios en pocas manos.

Cada una de las razones se acompaña, a partir de su diferente interpretación del problema, de un modelo de acción estratégica para darle respuesta. Así, la razón utilitarista apoya la “modernización ecológica”, que internaliza las preocupaciones ecológicas y propone conciliarlas con el crecimiento económico a través de la adaptación tecnológica. La razón cultural, por contrario, busca superar la desigualdad en la distribución de los beneficios, daños y riesgos ambientales, y para ello emprende una acción de denuncia para conseguir “alterar el modo de distribución –desigual– de poder sobre los recursos ambientales y retirar a los poderosos la capacidad de transferir los costos ambientales del desarrollo para los más desposeídos” (ACSELRAD 2007: 187) que no consiguen escapar de ellos. Su estrategia se basa en el concepto de justicia ambiental, que identifica la desigual exposición al riesgo ambiental con la lógica de acumulación de riqueza en pocas manos, que trae como resultado la penalización ambiental de los más pobres. De hecho, la globalización y la apertura comercial, con su consecuente deslocalización de capitales, han incrementado el poder de ejercicio del “chantaje locacional de las inversiones”. Éste consiste en un mecanismo para la imposición de daños y riesgos ambientales a las poblaciones desvalidas que funciona por el aprovechamiento de la carencia de empleos y rentas públicas. Por consiguiente, la comprensión del daño y riesgo ambiental no se agota en éste, sino que requiere una definición sobre el modo de organización de las condiciones materiales de producción y reproducción de

la sociedad; es decir, de cuestionar y reformular las relaciones sociales que sostienen los usos del planeta y sus fines. Para ello, la noción de justicia ambiental aporta una identificación del ambiente con un espacio de construcción de justicia y con ello enriquece la construcción subjetiva de la cultura de los derechos.

En tal sentido, de la articulación de luchas de carácter social, territorial, ambiental y de derechos civiles han surgido, especialmente en los Estados Unidos de América, los movimientos de justicia ambiental que “marcan el carácter socialmente desigual de las condiciones de acceso a la protección ambiental” (ACSELRAD 2004: 32). Estos movimientos emprenden estrategias de resistencia al sistema a través de la producción de un conocimiento de base multidisciplinaria que se distingue de los estudios tradicionales por su introducción de variables sociales y por la inclusión de los grupos en desventaja ambiental como coproductores de conocimiento. De ese modo, despliegan la lucha por su reconocimiento cuestionando la legitimidad del actual modo de distribución del poder sobre los recursos ambientales, así como de las representaciones del mundo social derivadas del mismo, ya que la injusticia ambiental resultante refleja el fracaso de las instituciones democráticas.

En la medida que no tienen influencia directa sobre la esfera productiva, los movimientos de justicia ambiental configuran su poder de negociación a través de la visibilidad de la lucha social y dentro de la esfera simbólica, “acumulando fuerza en el plano de la legitimidad y colocando en su causa el contenido de las nociones prevalecientes de justicia” y “fundamentando la noción de justicia ambiental como alternativa a la oposición Hombre-Naturaleza” (ACSELRAD 2004: 37-41).

Respecto a la justicia social, Fraser desarrolla una teoría en la que plantea que las reivindicaciones actuales de justicia parten de diferentes comprensiones acerca de la sustancia de la justicia, de sus sujetos y de sus procedimientos. Ese escenario que la autora califica como “anormal” conduce a sospechar del ideal de la imparcialidad de la justicia y a la vez acarrea la amenaza de la inconmensurabilidad de las reivindicaciones por la coexistencia de diversas ontologías y criterios para valorarlas. Buena parte de su teoría aborda los efectos de la globalización sobre la configuración del espacio político, y problematiza la cuestión del “marco de la justicia” antes ocupado indiscutidamente por los límites del Estado territorial moderno. Así, Fraser advierte que los debates sobre justicia antes asumían a éste como la unidad apropiada y sus ciudadanos como los sujetos pertinentes, pero hoy en día los procesos

sociales que condicionan la vida de las personas no obedecen a fronteras territoriales, y el mismo postulado de una soberanía estatal indivisa y exclusiva ya no resulta verosímil.

Para definir la justicia, Fraser escoge un principio normativo procedimental: la paridad participativa. En ese sentido, la justicia se mide según la participación de las personas en igualdad de condiciones dentro de los procesos de interacción y deliberación pública que rigen la vida social. En consecuencia, el combate a las injusticias debe centrarse en la eliminación de los obstáculos institucionalizados a la paridad participativa. Las injusticias, por su parte, pueden localizarse en tres dimensiones: económica, cultural o política; éstas a su vez están interrelacionadas pero tienen cierta autonomía entre sí, de modo que ninguna proporciona por sí sola una comprensión acabada de la justicia. La primera dimensión surge de las estructuras económicas y da lugar a reivindicaciones de redistribución; la segunda deriva de la desigualdad de estatus social y da origen a reivindicaciones de reconocimiento; la tercera, finalmente, genera reivindicaciones de representación.

La inclusión de la última dimensión, la política, obedece a una actualización de su teoría de la justicia por parte de Fraser para comprender en ella la mencionada problematización del marco. Esta nueva categoría establece por un lado el criterio de pertenencia social y, por otro, las reglas de decisión y los procedimientos para escenificar y resolver los conflictos. De ese modo, la dimensión política determina “quién” puede efectuar reivindicaciones de justicia y “cómo” han de ser planteadas y resueltas. El tipo de injusticia que le es propio es la representación fallida, y tiene lugar cuando los límites políticos o reglas de decisión obstaculizan la paridad participativa. Así, las injusticias políticas pueden darse en dos niveles: en uno, la “representación fallida político-ordinaria” resulta de las reglas de decisión que niegan a algunos miembros de la comunidad la oportunidad de participar como pares; en otro, la injusticia de “des-enmarque” deriva del trazado de las fronteras de la comunidad que excluye a alguien de la posibilidad de participar en los debates sobre justicia que le competen. Esa última clase de injusticia es una representación fallida metapolítica, porque se refiere a la injusta asignación del marco. Los debates sobre justicia, en consecuencia, involucran cuestiones de primer orden, referentes a la sustancia de la justicia y sus dimensiones de redistribución, reconocimiento y representación político-ordinaria, y cuestiones de un metanivel, correspondientes al marco en el que se consideran los problemas de primer orden. De ese modo, los debates sobre justicia implican la definición de su sustancia, la

determinación de los sujetos con derecho a ser oídos y, por último, el proceso por el que esa última cuestión es resuelta; es decir, el proceso de fijación del marco.

El presente trabajo, en su análisis de un caso regido por normas con origen y aplicación de origen estatal, dará uso a las categorías elaboradas por Fraser para las cuestiones de primer orden y, por contrario, no abordará las posibles metadiscusiones por la obsolescencia del marco estatal-nacional para valorar las reivindicaciones en disputa. Aún así, la descripción que efectúa Fraser sobre la forma y contenido de los debates sobre justicia permite clarificar los ejes de controversia en torno al cuidado del ambiente, a la vez que brinda herramientas conceptuales para clarificar los supuestos subyacentes a distintas interpretaciones de la problemática.

Finalmente, otras claves interpretativas derivan del abordaje de Fraser sobre la teoría de la esfera pública de Habermas, toda vez que el caso bajo estudio se caracteriza por la incidencia de distintas instancias de participación pública. La esfera pública, en la definición de Habermas, se caracteriza por ser de libre acceso para todos los ciudadanos, que se relacionan voluntariamente en ella “bajo la garantía de que pueden unirse para expresar y publicar libremente opiniones, que tengan que ver con asuntos relativos al interés general” (HABERMAS 1973: 123). De esa manera, ésta se concibe como un espacio institucionalizado, conceptualmente distinto del Estado y la economía formal, en el que los ciudadanos deliberan sobre los asuntos comunes y forman comunicativamente la opinión pública, que es el resultado de ese proceso inclusivo e imparcial frente al que las autoridades públicas deben responder. Así, el ámbito público somete diversos puntos de vista a un examen crítico, legitimando o deslegitimándolos, y expresa la voluntad ciudadana que ha de ser respetada por las acciones estatales. Habermas, por lo tanto, concibe la esfera pública como el ideal de la discusión racional de los asuntos públicos a través del cual se racionaliza y fiscaliza la dominación política, y precisamente a través del análisis de sus características y falencias apostó a la democratización del Estado-nación con un modelo de democracia deliberativa.

Fraser, por su parte, en una revisión de los supuestos implícitos en la teoría habermasiana busca evaluar la medida en que la opinión pública en una sociedad democrática es, ha sido o podría ser legítima y eficaz como fuerza crítica. A tal fin, observa que el concepto de esfera pública de Habermas depende de dos suposiciones idealizadas: la legitimidad normativa y eficacia política. La primera se refiere a la inclusividad e imparcialidad del proceso; la segunda, a la responsabilidad y garantía de las autoridades ante esa opinión. A su vez,

partiendo de la historiografía revisionista, critica la idealización hecha por Habermas de la esfera pública burguesa, toda vez que la considera como meramente formal y sostenida sobre la base de un número de exclusiones significativas. En ese sentido, Fraser denuncia la existencia de “contrapúblicos” alternativos, que desde hace tiempo disputan las normas excluyentes del público “oficial” burgués, con estilos de comportamiento político y normas de discurso público que difieren de las del ámbito burgués, que pretende ser el único y verdadero público. Asimismo, sostiene que la pretendida plena accesibilidad de la esfera pública burguesa nunca llegó de hecho a realizarse, y que la cuestión del libre acceso no puede reducirse a la ausencia de exclusiones formales, ya que en el marco de ámbitos formalmente inclusivos puede haber impedimentos informales a la paridad de participación dentro del proceso de interacción discursiva, tales como protocolos de estilo y decoro. Esa clase de presiones informales está íntimamente vinculada con las injusticias por falta de reconocimiento y refleja la disparidad que hay en los medios de interpretación y comunicación de los diversos grupos discursivos que, finalmente, conduce a una desigual valoración de las contribuciones de cada grupo en las esferas públicas.

En ese orden, considerando la diversidad de públicos, Fraser sostiene la necesidad de crear espacios para que los grupos no dominantes, los denominados “contrapúblicos” subalternos, emprendan procesos comunicativos sin ser supervisados para deliberar sobre sus necesidades, objetivos y estrategias. De lo contrario, la existencia de una esfera única y comprensiva que, en un marco de desigualdad, avalara la pretensión del público dominante de ser el único, quitaría a los menos poderosos la oportunidad de articular sus intereses, provocaría una asimilación discursiva y representaría un declive de la democracia. Asimismo, Fraser elabora una distinción entre los “públicos débiles” y “públicos fuertes” en la composición de la opinión pública. La práctica deliberativa de los primeros consiste exclusivamente en la formación de opinión; la de los segundos, en cambio, no se agota allí sino que interviene en la toma de decisiones. La soberanía parlamentaria, según Fraser, da origen a una esfera pública intraestatal integrada por públicos fuertes, que puede traducir la opinión pública en decisiones vinculantes y debe rendir cuentas a los públicos débiles. En ese marco, la autora descarta la convicción liberal según la cual la esfera pública, para su correcto funcionamiento, requiere una neta separación entre sociedad civil y Estado; su preocupación, en cambio, gira en torno a las fuerzas que pueden impedir la transformación de aquel poder comunicativo en administrativo. En ese sentido, se pregunta por los acuerdos institucionales que podrían

fomentar la responsabilidad de los públicos fuertes frente a los débiles y contempla la posibilidad de existencia de formas híbridas, tales como públicos “casi fuertes” que fueran capaces de tomar decisiones en la sociedad civil.

De este modo, las consideraciones presentes en la selección reseñada de la obra de Nancy Fraser son los ejes conceptuales del presente análisis, en la medida que permiten abordar las instancias de participación pública en sede judicial desde una perspectiva que las evalúa en su carácter de funciones políticas democráticas, considerando su alcance y limitaciones.

CAPÍTULO II. ETAPAS, SUJETOS Y OBJETO

1. Actores y etapas del proceso

Los actores participantes del proceso, como se ha anticipado, pueden reducirse a la siguiente enumeración:

- a) los afectados directos, que conformaron un grupo compuesto por vecinos residentes en la cuenca, especialmente en asentamientos precarios, y profesionales de la salud que trabajaban en el Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito, aledaño a la zona;
- b) las asociaciones civiles admitidas como terceros interesados: aquellas organizaciones sociales cuyo interés en la protección del ambiente figurara entre sus fines estatutarios;
- c) las empresas o establecimientos industriales radicados a la vera de la cuenca, demandados por contaminación del ambiente: este grupo es considerablemente heterogéneo, ya que se compone de industrias muy diversas como alimenticias, petroquímicas, curtiembres, frigoríficos, operación de residuos peligrosos y automotriz, entre otras. A su vez, algunos de los establecimientos demandados no desarrollan actividades industriales, otros no realizan vertidos de sustancias al río, y otros tantos no se encontraban operativos al momento de la demanda;
- d) el Defensor del Pueblo de la Nación y la Universidad de Buenos Aires;
- e) la Administración Pública; y,
- f) la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En cuanto a las etapas del proceso, una primera instancia tiene lugar con la interposición de la demanda en el año 2004, a través de la cual los habitantes de la cuenca Matanza-Riachuelo reclamaron a la Administración Pública en sus distintos niveles y a las empresas aledañas la indemnización por daños personales y patrimoniales provocados por la contaminación del río, y solicitaron el cese de la misma, junto a la recomposición de la zona a través de medidas de saneamiento.

Dos años más tarde, una vez reconocida la competencia por parte de la Corte Suprema y limitado el objeto del proceso a la tutela del bien colectivo, el tribunal resolvió

preliminarmente requerir a las empresas demandadas que informaran sobre los líquidos vertidos al cauce del río, el sistema de tratamiento de sus residuos y los seguros de cobertura para daño ambiental que tuvieran. Asimismo, requirió a los entes estatales demandados que presentaran un plan ambiental integrado que contemplara un ordenamiento ambiental del territorio; el control sobre el desarrollo de las actividades con impacto en el recurso ambiental en cuestión; un estudio de impacto ambiental de las empresas demandadas; un programa de educación ambiental y otro de información ambiental pública de libre acceso. Finalmente, y en un acto innovador, convocó a una audiencia pública a realizarse en su sede a fin de obtener información pública sobre las medidas concretas de prevención y recomposición del daño ambiental colectivo. Por audiencias públicas, se entiende el mecanismo de democracia semidirecta orientado a promover la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas; como regla general éstas no tienen carácter vinculante, pero sus conclusiones deben ser consideradas en la decisión pública. Dado que la celebración de audiencias públicas en sede judicial no contaba con antecedentes, el tribunal también fijó un reglamento sui generis para su desarrollo.

A dos meses del dictado del primer pronunciamiento, diversas Organizaciones No Gubernamentales solicitaron ser incorporadas al expediente judicial en calidad de terceros interesados; algunas de ellas fueron admitidas y otras no, en virtud de sus fines estatutarios. Al mismo tiempo, la Corte autorizó la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación.

La primera de las audiencias públicas tuvo lugar en septiembre de ese mismo año, y tuvo por objeto la presentación de los informes requeridos en el primer pronunciamiento judicial. En cumplimiento del reglamento dictado, la parte realizó una breve exposición oral de su pretensión; posteriormente, la titular de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación recientemente designada en el cargo, como representante del Estado demandado, presentó el plan integrado solicitado por el tribunal; y, finalmente, las empresas demandadas, el Defensor del Pueblo de la Nación y, en forma conjunta, las organizaciones sociales admitidas en el proceso, realizaron un informe sobre los puntos requeridos por el Tribunal. En esa primera audiencia, la Administración Pública dio a conocer el origen y volumen de los elementos contaminantes vertidos a la cuenca, sin ofrecer respuesta para la falta de controles y desvíos de fondos denunciados. A su vez, fue presentado el Plan Integrado para el Saneamiento de la cuenca, acompañado de su proyección financiera.

En diciembre de 2006 mediante la ley 26168 el Congreso de la nación hizo eco del pronunciamiento judicial y creó el ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo) integrada por representantes públicos.

Meses después de la primera audiencia pública, el órgano judicial requirió a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para que, con respecto al Plan Integrado para el Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo presentado en esta causa ante el requerimiento formulado en el pronunciamiento del 20 de junio de 2006, informen a esta Corte sobre las medidas, de toda naturaleza, adoptadas y cumplidas hasta la fecha en materia de prevención, de recomposición y de auditoría ambiental, así como las atinentes a la evaluación de impacto ambiental respecto de las empresas demandadas; y, por último, las acciones llevadas a cabo relacionadas con el sector industrial, poblacional y con la atención y prevención en materia de salud. A su vez, convocó a una nueva audiencia pública para el mes de febrero de 2007.

Durante el desarrollo de la segunda audiencia pública, la misma representante de las jurisdicciones demandadas informó las medidas adoptadas con relación al Plan de Saneamiento presentado. Días después, el tribunal ordenó la intervención de la Universidad de Buenos Aires (UBA) a fin de que, con la actuación de los profesionales universitarios que cuenten con los antecedentes y conocimientos necesarios, con atención a las diversas temáticas involucradas, se expida sobre la factibilidad del Plan presentado por las autoridades estatales, formulando en su caso las observaciones o recomendaciones que juzgare fundadas. La UBA, mediante la representación de su Rector, presentó un informe elaborado por un equipo interdisciplinario de profesores que adoptó una postura crítica del Plan de mención. El grupo profesional integró profesionales de las Facultades de Farmacia y Bioquímica, Medicina, Ciencias Exactas, Ciencias Económicas, Ciencias Sociales, Derecho, Ingeniería y de Arquitectura, Diseño y Urbanismo.

Posteriormente, con el proceso judicial ya avanzado, se presentó otra Asociación Civil sin fines de lucro solicitando la participación como tercero interesado y el tribunal resolvió admitir su intervención, pero a la vez dar por finalizada la representación en el proceso; es decir, prevenir a la ciudadanía que no admitirá ninguna petición de sujeto alguno que pretenda incorporarse en tal condición a las actuaciones, dando por finalizada la participación de cualquier otra persona física u organización social.

Luego de aquel pronunciamiento, el tribunal dispuso la realización de una nueva audiencia de carácter público, que se realizó en el mes de julio y tuvo por objeto el debate sobre el informe presentado por la UBA sobre el Plan de Saneamiento estatal, y la defensa de este último por parte de representantes de la Administración Pública Nacional. En esa ocasión, se presentó como avance la coordinación institucional alcanzada a partir de la conformación de la ACUMAR, y la subsiguiente aprobación del Plan Integral de Saneamiento por parte de su Comité Directivo.

Una vez superadas esas instancias, la Corte Suprema dio traslado a la demanda, dando lugar a su contestación por parte de las jurisdicciones y empresas demandadas, que tuvo lugar en una cuarta audiencia pública convocada a tal efecto para el mes de noviembre. En esta ocasión, la audiencia consistió en la exposición de los argumentos principales de aquellas contestaciones.

Finalmente, el 8 de julio de 2008 la Corte Suprema dictó una sentencia condenatoria en la que resolvió principalmente ordenar a la Autoridad de Cuenca que contempla el cumplimiento del Programa Integral, bajo la responsabilidad concurrente de las tres jurisdicciones demandadas con relación a su ejecución; habilitar la participación ciudadana para realizar el control del cumplimiento del plan de mención, a través de la conformación de un cuerpo colegiado con coordinación del Defensor del Pueblo de la Nación en el que participen representantes de las Organizaciones No Gubernamentales intervinientes como terceros interesados; y, atribuir a un juzgado de primera instancia para entender en todas las cuestiones concernientes a la ejecución de la sentencia y a las decisiones tomadas por la ACUMAR.

2. Politización y judicialización de la cuestión

En las décadas pasadas, conforme el criterio judicial imperante en Argentina, el conflicto relacionado con la afectación al derecho a la salud ocasionado por contaminación ambiental se ventilaba en el ámbito privado o, en su defecto, en el ámbito público pero con la participación limitada a dos partes: el contaminador y el afectado.

El caso de la contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo, sin embargo, contó con diversos actores más allá de los demandantes, que contribuyeron a la ventilación y politización de algunas necesidades en juego, de modo que la cuestión se incorporó al debate público. Así pues, la demanda tuvo como respaldo una serie de informes elaborados por el

Defensor del Pueblo de la Nación, la Fundación Greenpeace y la Auditoría de la Nación sobre la contaminación de la cuenca; informes sobre el Polo Petroquímico Dock Sud radicado en la región, y distintos artículos periodísticos que daban cuenta del estado de la zona y sus consecuencias. Desde unos años antes de la interposición de la demanda, un conjunto de Organizaciones No Gubernamentales, bajo la dirección del Defensor del Pueblo de la Nación, se había implicado en la elaboración de informes de seguimiento sobre el estado de contaminación de la zona⁸. La sucesiva publicación y divulgación de los informes y recomendaciones resultantes de ese trabajo condujo a la incorporación de la cuestión en el debate público, y la cobertura mediática otorgada permitió instalar la preocupación por el caso en términos de una necesidad colectiva. De ese modo, tuvo lugar el primer momento de la política de necesidades identificado por Fraser, en tanto la problemática fue reconocida como una legítima preocupación política.

En el plano interpretativo, se ha anticipado que en el caso intervino la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que es la última instancia nacional en la garantía de los derechos de las personas; así, es el máximo intérprete de las normas y de la impartición de justicia. No obstante ello, el cuerpo normativo de más alto rango de Argentina está compuesto por la Constitución Nacional que, a su vez, comprende una serie de Tratados Internacionales de Derechos Humanos a los que fue otorgado el estatus constitucional. En ese sentido, cabe afirmar que los derechos cuya tutela encara el Poder Judicial tienen un origen tanto nacional como internacional, e incluso se acompañan de instancias supranacionales de resolución que permiten relativizar el carácter de última instancia que reviste la Corte. Por lo tanto, si bien la disputa doctrinaria sobre la preeminencia del derecho nacional o internacional aún no ha sido zanjada, el presente trabajo asume a la Corte como máximo intérprete por la ausencia de apelaciones ante instancias superiores y, a su vez, por la directa aplicación que el tribunal hizo de principios recogidos en tratados internacionales y la consecuente convencionalidad de sus sentencias.

En ese orden, el derecho al ambiente y su derivación en la salud –o en otros términos, el ambiente sano como prerrequisito para la no afectación a la salud– es un derecho calificado como fundamental en el ordenamiento jurídico argentino, que a su vez reúne gran consenso en el derecho internacional.

⁸ Se trata de la actuación 9924/2002, iniciada en el año 2002 por el Defensor del Pueblo de la Nación a instancias de la Asociación de Vecinos "La Boca", que derivó en la publicación de informes y recomendaciones elaborados en forma conjunta por el Ombudsman nacional, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y un conjunto de Organizaciones No Gubernamentales y universidades públicas.

El andamiaje normativo que da sustento al caso surge de una cláusula del artículo 41 de la Constitución Nacional que fue incorporada durante la última reforma constitucional en el año 1994. El artículo de mención está situado en un nuevo capítulo de la parte dogmática, llamado “Nuevos Derechos y Garantías” y, en su parte pertinente, establece: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley”. Así pues, la tutela ambiental está contemplada en el régimen constitucional argentino, que establece “un objetivo ambientalista y límites a la actuación social y a la producción jurídica” (LORENZETTI 2008: 50).

Asimismo, la Corte Suprema enfatizó en su primer pronunciamiento que el derecho al ambiente sano importa como correlato una serie de deberes ciudadanos respecto del cuidado de los ríos, la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes y de la atmósfera, toda vez que “la mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual” (CSJN 2006: 20-06).

La Ley General del Ambiente N° 25.675, por su parte, reconoce a toda persona el 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”; a su vez, precisa que la participación ciudadana “deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”. En tal sentido, instruye a las autoridades a “institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”, aunque aclara que “la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”. En este punto y a raíz de las audiencias celebradas, es posible advertir la extensión a la sede judicial de una facultad originalmente circunscripta a los procedimientos administrativos.

Sin embargo, sucede que además del daño al medio ambiente, tutelado por la normativa constitucional, es posible advertir que el conflicto involucra cuestiones relacionadas con infraestructura sanitaria, salud, vivienda, trabajo y navegabilidad, entre otras. Los conflictos ambientales, precisamente, surgen en la esfera social que contempla los bienes públicos y los actos del individuo situado en la acción colectiva, por lo que “los derechos subjetivos deben ser interpretados de modo tal que, no conspiren contra el deterioro de tales bienes” (LORENZETTI 2008: 6).

Así pues, el rol de los jueces en el caso trasciende la mera aplicación de prescripciones normativas ya que a tras su interpretación subyace una carga teórica y política, a saber, una propuesta de medios, fines y alcance del ejercicio de poder. En ese sentido, la interpretación del problema realizada por la Corte implica una apuesta política, ya que establece las definiciones vinculantes sobre las necesidades en juego. Así, la centralidad otorgada en el caso a los derechos denominados como de segunda y tercera generación da cuenta de la comprensión integral que el tribunal hace del concepto de justicia y su aplicación en el caso de estudio; éste incluye los factores ambiental, social e institucional, así como deja entrever las limitaciones que impone al mismo en lo referente al campo económico.

3. *Limitaciones*

Ahora bien, con su declaración de incompetencia respecto al reclamo por resarcimiento de daños y perjuicios de los demandantes, la Corte delegó en los tribunales ordinarios de primera instancia toda repercusión sobre patrimonios individuales que derivara de la lesión a bienes de incidencia colectiva, restringiendo de ese modo el campo de las reivindicaciones de redistribución. Así, sólo admitió su competencia originaria respecto del daño de incidencia colectiva, y aclaró que la litispendencia (acumulación de procesos) estaba rigurosamente limitada a los procesos en que los derechos cuya tutela se persigue corresponden a un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, es decir, de naturaleza colectiva. La causa, según expresó la misma Corte, tiene por objeto la tutela del bien colectivo y prioriza la prevención del daño futuro, en la medida que se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. Del mismo modo, sostuvo que “debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada (...) y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento” (CSJN 2006: 20-06).

Al respecto, cabe aclarar que entre las acciones para la defensa de un bien colectivo, el objetivo de las de prevención es detener una amenaza de daño; la recomposición, por su parte, implica que el daño ya fue provocado y pretende volver las cosas a su estado anterior; y la reparación o resarcimiento, finalmente, supone que hay un daño que no puede recomponerse y por lo tanto corresponde una indemnización dineraria sustitutiva.

Por consiguiente, es posible afirmar que “la tutela de los derechos de incidencia colectiva sobre bienes colectivos corresponde al Defensor del Pueblo, a las asociaciones y a los afectados, y que ella debe ser diferenciada de la protección de los bienes individuales, sean patrimoniales o no, para los cuales hay una esfera de disponibilidad en cabeza de su titular” (LORENZETTI 2008: 38).

El tribunal, por su parte, no dispuso en ningún pronunciamiento medidas de clausura de establecimientos contaminantes, de lo que se desprende una ponderación en el corto plazo del derecho privado de las empresas y de las necesidades productivas por sobre la toma de medidas urgentes protectorias del derecho al ambiente sano. No obstante ello, el reconocimiento de las empresas como legitimadas pasivas (demandadas) evitó la completa indolencia frente a la racionalidad económica que sostiene las prácticas contaminantes. Así, los establecimientos involucrados se hicieron públicamente visibles como responsables por la degradación ambiental, lo que permitió hacer evidente los costos “sumergidos” de la actividad. En consideración al “chantaje locacional”, la identificación de las industrias como actores sociales contaminantes permite poner cuestionar abiertamente su rol social y jurídico como meras generadoras de empleo.

CAPITULO III. CARACTERÍSTICAS DE LA CONTROVERSIA

1. Medios de comunicación e interpretación

Los diversos actores del proceso contaron con medios socioculturales de interpretación y comunicación desiguales en ocasión de plantear sus reivindicaciones.

Por una parte, los demandantes dieron uso a las expresiones vinculadas con los derechos y las necesidades y, entre los lenguajes disponibles, recurrieron al jurídico-administrativo en su denuncia a las autoridades responsables por no ejercer sus facultades de control e implementar políticas preventivas idóneas al respecto. En ese sentido, resaltaron la inexistencia de registros completos y actualizados de tóxicos ambientales, estudios epidemiológicos, la obsolescencia del sistema de redes cloacales, el mal manejo de residuos hospitalarios, entre otros, y el consecuente impacto en los derechos de la población residente en la zona de la cuenca. En cuanto a las empresas aledañas, enfatizaron la falta de construcción de plantas de tratamiento de los residuos y de adopción de nuevas tecnologías para minimizar los riesgos de su actividad productiva.

Para fundamentar la necesidad de recomposición del ambiente, a su vez, hicieron uso del lenguaje terapéutico en la referencia a recomendaciones elaboradas por el Defensor del Pueblo de la Nación en conjunto con otras organizaciones, y del lenguaje de justicia ambiental como respaldo de la “desigualdad ambiental” denunciada en términos de obstáculos al efectivo ejercicio de derechos humanos para parte de la comunidad, como son el derecho a la salud, a un ambiente sano, a petitionar ante las autoridades, al acceso a un sistema sanitario, etc. La afectación al derecho a la salud, sin embargo, fue opacada por la preponderancia de la demanda de recomposición del ambiente; es posible que la falta de protagonismo de aquel factor haya obedecido a una insuficiente interrelación entre los actores y las víctimas.

El paradigma argumentativo se divide en la apelación a autoridades científicas y a las interpretaciones de los que poseen las necesidades. En ese sentido, las interpretaciones brindadas se apoyaron en criterios científicos para la determinación de la afectación del

derecho al ambiente sano y a la salud, a la vez que desde una interpretación grupal criticaron la desidia gubernamental y la falta de participación pública en los programas de saneamiento.

Cabe señalar que en la zona de la cuenca no se registra un movimiento social ambiental de manifestaciones espontáneas, de modo que la exposición de intereses y elaboración discursiva fue mayoritariamente desarrollada por las Organizaciones No Gubernamentales que, junto al Defensor del Pueblo de la Nación, impulsaron el proceso. Así pues, el proceso no contó con abundantes convenciones narrativas que reflejaran una identidad social específica ni criticaran la faceta cultural del daño ambiental denunciado.

En ese punto es posible advertir la estratificación de recursos discursivos al interior de la parte demandante, en la medida que el público débil, configurado por la población de la cuenca, no incidió de manera notable en el proceso. Sin embargo, el desarrollo de audiencias públicas y su proyección abierta a los presentes contribuyó a la interacción entre éstos y el público demandante más fuerte, compuesto por las organizaciones representantes de sus intereses en sede judicial, de modo que fortaleció la alianza entre los grupos excluidos del sistema con aquellos capaces de traducir sus demandas en el ámbito público.

Por último, con relación al modo de subjetivación del discurso de la parte demandante, éste concibió a las empresas como responsables activas de la degradación ambiental y a la administración pública como responsable por tanto por acción como por omisión: ésta, en efecto, había desviado los fondos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el "Programa de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza - Riachuelo"⁹ y, por otra parte, no había ejercido sus facultades de control ni implementado políticas ambientales preventivas. En ambos casos, la parte actora entendió al perjuicio como producto de la autodeterminación de los demandados y, por contrario, figuró a la población habitante de la cuenca como ciudadanos desprovistos de sus derechos en el plano individual, político y social.

En cuanto al discurso desplegado por las empresas demandadas, sobresale el recurso al lenguaje jurídico y expresiones de derechos e intereses. Así, desplegaron estrategias argumentativas y técnicas jurídicas tendientes a responsabilizar enteramente a la Administración Pública de la situación ambiental en la cuenca. En efecto, cuestionaron el nexo causal denunciado entre sus actividades y la contaminación de la cuenca, alegando la imprecisión y generalidad de la demanda y la insuficiencia de información probatoria de tal

⁹ Aprobado por Decreto N° 145/98 con fecha del 30 de enero de 1998.

vínculo causal. A su vez, se ampararon en cuestiones formales como la irretroactividad de la Ley General del Ambiente o la prescripción de la acción ejercida, y muchas de ellas solicitaron se citara a juicio a otros establecimientos industriales radicados en la zona que no se habían constituido como parte demandada. Por otra parte, suministraron información insuficiente a la vez que se posicionaron como actores causalmente condicionados por la ineficacia e ilegalidad del accionar gubernamental. Su interpretación de la problemática revistió de autoridad argumentativa a la regla de la mayoría, por un lado, en la medida que se atuvo a la oposición de formalidades legales; a su vez, algunas empresas acudieron a la autoridad científica para deslindar su actividad de los elementos vertidos en el río o para demostrar la pretendida insignificancia de las sustancias vertidas por ellos en comparación al estado general del curso de agua. En su posicionamiento de las víctimas, por último, se destaca su concepción de éstas en calidad de ciudadanos titulares de derechos y provistos de herramientas para hacerlos efectivos; como correlato, se los posiciona como víctimas de la desidia y desinversión estatales.

El discurso gubernamental, por su parte, tuvo escaso margen para interpelar la demanda y de hecho en las audiencias públicas no dio respuesta alguna ante las denuncias receptadas. Acudió a un lenguaje jurídico-administrativo en el que evidencia la falta de operatividad derivada de la multiplicidad de competencias y jurisdicciones involucradas en la problemática. En efecto, el carácter interjurisdiccional de la cuenca compromete a autoridades nacionales, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, en aquel momento, no contaban con proyectos concretos de acción al respecto. Los argumentos acusatorios de las jurisdicciones involucradas fueron dos: el primero provino de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que señaló la responsabilidad del Estado nacional por la degradación ambiental y excusó la suya alegando que su jurisdicción había comenzado en el año 1994 con la declaración de su autonomía en la reforma constitucional efectuada. En segundo lugar, los municipios adjudicaron la responsabilidad a las prácticas del sector privado y excusaron su falta de control a través de una exposición de su carencia histórica de recursos materiales y competencias formales para llevarlo a cabo.

La Corte Suprema, por último, en su carácter de último intérprete y garante de derechos, focalizó su discurso en expresiones relativas a los derechos y obligaciones. El lenguaje utilizado fue esencialmente jurídico-administrativo y en términos argumentativos sostuvo su sentencia en la autoridad científica y la legalidad. Cuando acudió a la opinión experta de

miembros de la Universidad de Buenos Aires reveló el carácter interdisciplinario de su concepción de la problemática, ya que el equipo de profesionales llamados a dictaminar no fue compuesto exclusivamente por especialistas de salud y bioquímica, sino también de arquitectura, ciencias sociales y economía, entre otros. Por otra parte, si bien la Corte rescató la importancia de los criterios de equidad intergeneracional, responsabilidad, solidaridad y sustentabilidad, entre otros, su interpretación no habilitó una crítica del sistema productivo ni desigualdad en la ocupación territorial de la cuenca; así, la adopción de medidas derivadas de el principio de prevención del ambiente contrasta con la poca operatividad que se imprimió a la pretensión de recomposición reparación del daño, aún hoy insatisfecha. En tal sentido, por principio de prevención se entiende la implementación de medidas precautorias ante la verosimilitud fundada de una amenaza de afectación al ambiente, cuyo peligro en la demora ocasionaría un daño irreparable. Por principio de recomposición, en cambio, se comprende la obligación –prioritaria por sobre la indemnización o reparación– de restablecer el estatus anterior del ambiente frente a la ocurrencia de un daño ambiental.

Finalmente, en su modo de subjetivación se advierte una tendencia a concebir a la administración pública como capaz, responsable y libremente autodeterminada, y a un sector privado más condicionado y sujeto a mandatos externos; de allí que se le haya atribuido a la administración, especialmente por su omisión, la responsabilidad del daño ambiental y la obligación de recomponerlo. Las víctimas, por último, fueron posicionadas como sujetos titulares de derechos y desprovistos de capacidad para hacerlos efectivos; las personas afectadas fueron concebidas, en definitiva, como ciudadanos fragmentarios.

2. Dimensiones, alcance y procedimientos implicados

A partir del concepto multidimensional de justicia acuñado por Fraser, cabe indagar las controversias sobre el “qué” de la justicia, es decir, sobre cómo entender la injusticia del caso y cómo repararla. Así pues, la injusticia ocasionada por los agentes contaminadores en desmedro de los derechos de los sujetos puede ser entendida desde las dimensiones de redistribución, reconocimiento o representación, al igual que las soluciones.

En términos de redistribución, se ha sostenido anteriormente que la exclusión de la competencia de la Corte respecto a las indemnizaciones por daños y perjuicios redundó en una atenuación del factor redistributivo de la injusticia. Asimismo, su falta de crítica a la

gestión productiva y de medidas restrictivas sobre la misma ratifica la desatención sobre las consecuencias de la política económica causante de la contaminación. En un mismo sentido operan los criterios generales fijados para el cumplimiento del objeto decisorio, toda vez que la discrecionalidad concedida al ACUMAR para la determinación del curso de acción para la recomposición del ambiente es muy amplia en comparación a la relacionada con la pretensión de prevención.

La dimensión cultural y la reivindicación de reconocimiento, por su parte, obtuvo escasa atención a lo largo del proceso. Por un lado, la desigualdad de medios interpretativos no fue explicitada en el mismo; sin embargo, las audiencias públicas sirvieron de base a la incorporación al debate de cuestiones previamente soslayadas, a la vez que provocaron una reflexión mediática, aunque no judicial, sobre la estratificación social que refleja la contaminación. La desigualdad en las consecuencias de la degradación ambiental, por lo tanto, incorporó al debate público la infravaloración de la población afectada por la contaminación y sus reclamos, aunque ésta apenas tuvo recepción en el plano judicial.

La consideración de la dimensión representativa, en cambio, fue un rasgo distintivo del proceso, ya que la Corte extendió el derecho de participación ciudadana reconocido en la Ley General del Ambiente, haciéndolo efectivo no sólo para los procedimientos administrativos sino también para el judicial. Así, el derecho de la ciudadanía a ser consultada y opinar se hizo operativo a través de la convocatoria a audiencias públicas a lo largo del proceso para la evaluación de los planes de saneamiento ambiental, así como para la manifestación de circunstancias no consideradas en las actuaciones e introducción de “puntos de vista no normalizados sobre el “qué” de la justicia” (FRASER 2008: 113-114). No obstante ello, la representación efectiva de los interesados debió ajustarse al criterio de la Corte que, en ocasión de admitir nuevas organizaciones en carácter de terceros interesados en el proceso, resolvió que los derechos de la parte actora se encontraban suficientemente representados, por lo que no habrían de autorizarse futuros requerimientos similares. Si bien las audiencias públicas fueron de acceso irrestricto, la calidad de tercero interesado en el proceso otorgó a las organizaciones involucradas la facultad –distintiva respecto al resto– para realizar exposiciones orales en las mismas, así como para presentar informes al tribunal. En la misma línea, la implementación en la sentencia de fondo de un microsistema institucional de control, que incluye la conformación del Cuerpo Colegiado compuesto por Organizaciones No Gubernamentales y el Defensor del Pueblo de la Nación, brinda un espacio más amplio para

una mayor incidencia de la participación ciudadana en el seguimiento de la subsanación de la injusticia, aunque con las mismas restricciones representativas que a lo largo del proceso.

En otro orden, atendiendo al segundo foco de “anormalidad” identificado por Fraser en los debates de justicia social, el “quién”, cabe evaluar el alcance que en el caso bajo estudio se dio a la controversia. En otros términos, a quiénes se consideró como sujetos en la problemática y, en consecuencia, a quiénes se otorgó derecho a expresarse y ser tenido en cuenta.

El criterio aplicado por la Corte, en tanto órgano jurisdiccional nacional, parte del nacionalismo liberal, en la medida que alcanza a la ciudadanía política argentina como sujeto colectivo titular de derechos y obligaciones de justicia. Sin embargo, en ocasión de determinar los “justiciables” en el proceso judicial de tutela ambiental, la Corte amplió las partes afectadas no sólo a los diecisiete actores en el juicio, sino a los tres millones de personas que en aquel momento vivían a la ribera de la cuenca del río (actualmente ocho millones), y a la vez irradió los efectos a todas las personas en Argentina y las generaciones futuras, al centrarse en el aspecto preventivo de la contaminación. Así, la inclusión de la población habitante en la zona obedeció al principio de recomposición, y la de las generaciones futuras al principio de prevención.

En ese sentido, la determinación de las partes justiciables fue acompañada por los límites institucionalizados a su participación. El primero de éstos fue de carácter sustancial, en la medida que no admitió la participación como terceros interesados en el proceso a todas las Organizaciones No Gubernamentales que efectuaron tal solicitud; así, restringió el reconocimiento de éstas sobre la base de motivos formales, a saber: la vinculación entre sus fines estatutarios y la pretensión tramitada en el expediente¹⁰. El segundo fue de carácter temporal, ya que a lo largo del desarrollo del proceso se receptaron sucesivos pedidos de inclusión por parte de nuevas organizaciones sociales o afectados directos y el órgano judicial puso un “punto final” a su admisión en el proceso¹¹. En ese punto, la Corte entendió que los intereses de los demandantes se encontraban representados y, en consecuencia, impuso una

¹⁰ El tribunal resolvió hacer lugar a la intervención como terceros requerida por Fundación Ambiente y Recursos Naturales; Fundación Greenpeace Argentina; Centro de Estudios Legales y Sociales; y Asociación Vecinos de La Boca. Por contrario, desestimó la requerida por Fundación Metropolitana, Fundación Ciudad y Poder Ciudadano.

¹¹ En la sentencia con fecha 20 de marzo de 2007 el tribunal aceptó la participación como tercero de una asociación civil y setenta personas afectadas, y a su vez previno a la ciudadanía que “no admitirá ninguna petición de sujeto alguno que pretenda incorporarse en tal condición a estas actuaciones, dando por finalizada la participación de cualquier otra persona física o Asociación Civil”.

limitación a la paridad de participación con el objeto de garantizar la posibilidad de una tutela efectiva.

Respecto al “cómo” o el proceso de determinación del “quién”, ya se ha mencionado la presencia de un criterio limitativo de la participación de organizaciones sociales y personas afectadas como terceros interesados en el proceso. A su vez, la determinación de las partes procesales –distintas de los terceros– obedeció a la aplicación de los principios de prevención y recomposición; a saber, a los actores involucrados en la problemática sea por el padecimiento de daños producto de la contaminación o por la responsabilidad con relación a ésta. La creación por vía legal de la ACUMAR en medio de la substanciación del expediente judicial no puede considerarse una alteración en el procedimiento de la determinación del quién, sino más bien un cambio o unificación de la representación de los diversos entes jurisdiccionales demandados.

La incidencia de la participación ciudadana fuera de esas vías, en consecuencia, se canalizó a través de la celebración de audiencias públicas. Los procedimientos y estructura de las audiencias, de acuerdo al reglamento *ad hoc*, no dieron lugar a una manifestación absolutamente libre de todos los públicos “débiles” a los que las partes o terceros del proceso representaban, originando una serie de obstáculos a la paridad participativa. Por contrario, la Corte estipuló que el objeto de las audiencias era “únicamente el cese, la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño causado al bien colectivo constituido por la cuenca de los ríos Matanza-Riachuelo”, que su contenido sería “limitado a la exposición sobre temas de información pública concernientes a la contaminación del ambiente” y que no habrían de admitirse postulaciones referidas a cuestiones extrañas a aquello. En ese sentido, el campo del debate se acotó a la interpretación de la problemática realizada por la Corte, con una evidente exclusión de las expresiones no reconocidas oficialmente. De hecho, el reglamento fijó que “la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”. En términos de acceso, fueron asignados asientos limitados para cada una de las partes y terceros a raíz de las restricciones en materia de espacio; con relación al resto de la asistencia, se dejó constancia de que el acceso al recinto era irrestricto y sólo podía ser limitado por razones de espacio o seguridad. Asimismo, se permitió el ingreso del periodismo, previo trámite de acreditación. Aún así, la limitación espacial fue subsanada con la grabación y proyección de las audiencias

en pantallas exteriores al momento de su celebración. En la disposición del tiempo para las exposiciones, al Defensor del Pueblo de la Nación se le otorgó igual cantidad de tiempo que a las partes demandantes y demandadas; a las asociaciones intervinientes como terceros interesados, en cambio, les asistió la facultad de realizar un informe en el mismo lapso pero de forma conjunta.

Luego de dictada la sentencia de fondo en la causa, la Corte dictó un nuevo reglamento para el desarrollo de una nueva audiencia pública para el seguimiento de la cuestión, en tanto el tribunal consideró su celebración era “el mejor modo de asegurar la participación ciudadana en actuaciones que han alcanzado la más alta trascendencia institucional y social, a la par que permite satisfacer el no menos relevante propósito de difundir públicamente el modo en que esta Corte conoce” el asunto (CSJN 2012: 18-09). En las nuevas directrices reglamentarias se fijó un eje temático más restrictivo, en torno a ciertos núcleos, y se limitó la participación ciudadana a la representación por parte del Defensor del Pueblo de la Nación. En el siguiente reglamento, por contrario, los participantes se ampliaron para incluir a dos sociedades del Estado: Agua y Saneamientos Argentinos S.A. y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado.

3. Legitimidad y eficacia de la participación ciudadana

En esta instancia es posible trazar un paralelismo entre la función de las audiencias públicas realizadas en sede judicial con la de la esfera pública, originaria de la teoría de Habermas y reformulada posteriormente por Fraser. En ese sentido, se trata en ambos casos de un espacio institucionalizado para la deliberación ciudadana y, con relación a las audiencias celebradas en el caso bajo estudio, cabe cuestionar cuán libres e inclusivas fueron para la formación de opinión.

Desde una perspectiva crítica, la eficacia de las audiencias públicas en términos de esferas públicas para la deliberación abierta y entre iguales resultó insuficiente. Considerando la condición de traslación requerida por Fraser, se registran obstáculos en el flujo del poder comunicativo. Entre ellos, la escasa fortaleza de los públicos participantes de las audiencias, en la medida que fueron capaces de dar publicidad a problemáticas y efectuar críticas a los informes de las otras partes, pero no de transformar el poder comunicativo en poder administrativo. En efecto, sus objeciones no eran de ninguna manera vinculantes, según se

desprende de los sucesivos reglamentos. A su vez, el temario a tratar en las audiencias se restringía estrictamente a la interpretación de la problemática efectuada por la Corte, por lo que la capacidad de expresión también se vio acotada. Lo mismo sucede con el Cuerpo Colegiado conformado por las organizaciones sociales, que en el seguimiento de la cuestión puede elaborar informes y hacer críticas pero no cuenta con herramientas suficientes para traducir ese poder en leyes vinculantes. En esta oportunidad, a su vez, se replica la restricción que opera sobre todas aquellas organizaciones que no han sido admitidas en el proceso, ya que el Cuerpo Colegiado está integrado sólo por aquellas autorizadas como terceros interesados en la causa.

Con relación a la condición de capacidad, también derivada de la eficacia, cabe señalar que el poder público no ha sido en absoluto capaz de implementar la voluntad formada discursivamente. Si bien a lo largo del proceso fueron superados algunos de los obstáculos, otros persisten al punto de no haberse recompuesto el ambiente o reparado el daño luego de ocho años del dictado de la sentencia de fondo. Por un lado, en oposición a la condición planteada por Fraser, los públicos de las audiencias públicas celebradas no contaban con una opinión u objeción de carácter vinculante para con las autoridades, tal como se desprende de los reglamentos dictados para el desarrollo de esas deliberaciones. Por otro lado, un obstáculo de diferente índole fue la compleja situación jurídico-institucional marcada por la ausencia de una autoridad competente y directamente responsable en todo lo que se relacionara con la cuenca. En ese sentido, se ha señalado que en la región de la cuenca se registraba una superposición de autoridades competentes, provenientes de diversas jurisdicciones concurrentes en ese territorio y, con ellas, igual diversidad de normas aplicables. De acuerdo al informe realizado por el Defensor del Pueblo de la Nación, convergían allí un total de treinta y nueve organismos: nueve entes nacionales, ocho de la Provincia de Buenos Aires, ocho de la Ciudad Autónoma y catorce municipios. A su vez, éstos tenían que aplicar aproximadamente cincuenta y cinco normas de diferente jerarquía, desde la Constitución Nacional hasta ordenanzas municipales, al margen de las resoluciones, decretos y disposiciones dictadas específicamente para la cuestión. Por lo tanto, la complejidad institucional atentaba contra la condición de capacidad por el caos normativo y la consecuente inoperatividad administrativa en la regulación, control y fiscalización. Como se ha sostenido, la creación de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo redujo parte de los obstáculos a la condición de capacidad, ya que está integrada por representantes públicos y cuenta con el

apoyo de dos cuerpos asesores, uno de los cuales es la Comisión de Participación Social, integrada por representantes de organizaciones del tercer sector con interés en el área y que tiene por objeto cumplir funciones consultivas. En ese rol consultivo, las organizaciones sociales adquieren el carácter de lo que Fraser llamaría públicos casi-fuertes, en virtud de su cercanía a la instancia final en la toma de decisiones. Finalmente, la Corte Suprema delegó la competencia para la ejecución de la sentencia del caso en el Juzgado federal de Primera Instancia de Quilmes, que adquirió competencia exclusiva para la revisión judicial de las decisiones de ACUMAR que pudieran ser impugnadas.

La legitimidad de las audiencias públicas celebradas, por otro lado, cuya medición se efectúa por la extensión de la inclusividad y la paridad de participación, también presentó ciertas carencias.

En cuanto a la inclusividad, los límites institucionalizados impuestos por la Corte a la representación de los afectados y organizaciones sociales fue un obstáculo para la participación de todos los sujetos potencialmente afectados. A fin de no complejizar la causa, la deliberación de los intereses de la parte demandante quedó circunscrita al intercambio entre los afectados no constituidos en parte procesal, por un lado, y las personas demandantes y organizaciones sociales reconocidas como terceros interesados, por el otro.

La paridad participativa, por su parte, encontró obstáculos de carácter informal. Entre ellos se encuentra la desigualdad en recursos discursivos con que contaban los interesados y la imposición de un lenguaje técnico, normas de expresión, decoro y restricciones reglamentarias al desarrollo de las audiencias públicas. Como se ha mencionado anteriormente, los medios socioculturales de interpretación y comunicación están estratificados en coherencia con la sociedad, razón por la que las contribuciones de los distintos grupos discursivos son valoradas de diferentes formas. Así, la prevalencia del lenguaje técnico jurídico-administrativo por sobre el de la justicia ambiental, y de convenciones narrativas formales, por ejemplo, limitó la participación en igualdad de condiciones de los grupos socialmente infra-reconocidos, configurando un límite para la paridad participativa y, por consiguiente, generando mayor distancia respecto a las mejores interpretaciones de las necesidades, definidas por Fraser como “aquellas a las que se llega mediante los procesos de comunicación que más se aproximen a los ideales de la democracia, igualdad e imparcialidad” (FRASER 2011: 131-132).

CONCLUSIÓN

La causa judicial “Mendoza” ilustra la disputa por el significado del ambiente y la controversia en la definición del carácter, alcance y autoría del daño por la contaminación y sus modos de ser reparado.

A su vez, la convergencia de cuestiones sociales, económicas y políticas en la problemática tratada hizo del procedimiento desarrollado y los pronunciamientos judiciales dictados una instancia idónea para analizar las interpretaciones vinculantes de las necesidades prevalecientes en Argentina.

En ese sentido, se ha podido apreciar un avance en la democratización del procedimiento judicial correspondiente a la tutela de bienes colectivos como el ambiental, pero con importantes limitaciones. En efecto, en la causa se ha incorporado de manera innovadora la participación pública en sede judicial a través de la celebración de audiencias públicas, pero ésta permanece aún sujeta a constricciones que no permiten calificar a su producto comunicativo como resultado de un proceso enteramente libre, inclusivo e igualitario.

Por una parte, se registró la capacidad de los actores sociales cercanos a los públicos “débiles” para dar visibilidad y legitimar la problemática ambiental de la cuenca como una preocupación de carácter público. Por otra, sin embargo, la efectividad de la participación ciudadana en el campo simbólico en lo referente a la interpretación de la necesidad fue limitada, toda vez que los testimonios no especializados fueron escasos por ausencia de un movimiento de justicia ambiental de organización espontánea. En el caso particular, las estrategias de alianza entre los grupos sociales que conforman los “contrapúblicos” fueron exiguas si no inexistentes. Al mismo tiempo, los criterios institucionales sobre el alcance de la cuestión y la correcta representación de intereses se impusieron en la determinación de los actores del proceso, así como también en la citación de terceros asesores durante el mismo. La deliberación y configuración de poder comunicativo, en consecuencia, se restringió a la interacción entre los participantes institucionalmente considerados como válidos.

Asimismo, el diseño y alcance de los ámbitos de participación, en términos de contenido a deliberar, formas para hacerlo y actores participantes, también tuvo un sesgo institucional que no reflejó margen alguno para ser simbólicamente disputado.

Por consiguiente, las innovaciones institucionales observadas en el caso bajo estudio inauguraron un proceso de democratización de la justicia con un amplio espacio de mejora. En ese sentido, la incidencia de la participación ciudadana en cada una de las etapas reseñadas permanece en niveles modestos y es posible afirmar que las fuerzas estructurales interfieren en el flujo del poder comunicativo.

Así pues, la identificación de las limitaciones a la participación ciudadana permite apreciar los cambios institucionales, simbólicos, económicos y comunicativos que serían proclives a una circulación más democrática del poder comunicativo entre la sociedad civil y el Estado y, en consecuencia, a una mejoría del régimen democrático argentino.

BIBLIOGRAFÍA

ACSELRAD, H. (2007): “Medio ambiente, ciudadanía, justicia”, en RUITORT B. (coord.) *Indagaciones sobre la ciudadanía. Transformaciones en la era global*, Editorial Icaria: Barcelona, pp. 181-193.

ACSELRAD, H. (2004): “Movimiento de justicia ambiental. Estrategia argumentativa y fuera simbólica” en RIECHMANN, J. (coord.): *Ética ecológica: propuestas para una reorientación*, Editorial Nordan-Comunidad: Uruguay, pp. 29-42.

ACUÑA, G. (2010): *El acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones ambientales en América Latina: Avances y desafíos hacia una mejor aplicación del principio 10 de la Declaración de Río*, Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

BASSOLS COMA, M. (1981): “Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos”, en *Revista de Administración Pública*, nº 95, Centro de Estudios Constitucionales: Madrid, pp. 87 y 88.

BIDART CAMPOS, G. (2006): *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Tomo I-B, Editorial Ediar: Buenos Aires.

BLACKSMITH INSTITUTE AND GREEN CROSS SWITZERLAND: *The Top Ten Toxic Threats: Cleanup, Progress, and Ongoing Challenges*, 2013. (disponible para su descarga en www.worstpolluted.org)

CANOSA USERA, R. (2000): *Constitución y medio ambiente*, Editorial Dykinson: Madrid.

CSJN (2012): “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, Sentencia del 26 de septiembre de 2012.

CSJN (2012): “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, Sentencia del 18 de septiembre de 2012.

CSJN (2011): “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, Sentencia del 19 de abril de 2011.

CSJN (2011): “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, Sentencia del 22 de febrero de 2011.

CSJN (2007): “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, Sentencia del 20 de marzo de 2007.

CSJN (2007): “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, Sentencia del 23 de febrero de 2007.

CSJN (2006): “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”, Sentencia del 20 de junio de 2006.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2013): *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*, Editorial de las Naciones Unidas: Santiago de Chile.

DALLA VÍA, A. Y LÓPEZ ALFONSÍN, M. (1994): *Aspectos constitucionales del medio ambiente*, Editorial Estudio: Buenos Aires.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ET AL. (2003): *Informe Especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo* (disponible en www.dpn.gob.ar).

EMBID IRUJO, A. (ed.) (2008): *El derecho a un medio ambiente adecuado*, Editorial Iustel: Madrid.

Expediente judicial "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/el Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios - Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo", disponible en el sitio del Centro de Información Judicial, www.cij.gov.ar

FRASER, N. (2014): “Tras la morada oculta de Marx. Por una concepción ampliada del capitalismo” en *New Left Review* 86, pp. 57-76.

FRASER, N. (2013): “A triple movement? Parsing the Politics of Crisis after Polanyi” en *New Left Review* 81, pp. 119-132.

FRASER, N. (2011): “La lucha por las necesidades. Esboxo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío”, “Repensar la esfera pública. Una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”, “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en una era «postsocialista»” y “Redistribución, reconocimiento y participación. Hacia una concepción integrada de la justicia” en CARBONERO GAMUNDÍ, M. A. Y VALDIVIELSO J. (eds.): *Dilemas de la Justicia en el siglo XXI. Género y globalización*, Edicions UIB: España, pp. 97-138, 217-254, 291-308.

FRASER, N. (2008): *Escalas de Justicia*, Herder Editorial: Barcelona.

GIL DOMÍNGUEZ, A. (2010): “Ambiente, futuridad y discurso jurídico”, en *Revista Jurídica La Ley*, 22 de octubre de 2010: Buenos Aires.

HABERMAS, J. (1973): “La esfera de lo público” (trad. F.Galván Díaz), de *Kultur und kritik*, Editorial Suhrm: Frankfurt.

Hemeroteca de la Biblioteca Nacional Mariano Moreno de la República Argentina.

LORENZETTI, R. (2008): *Teoría del Derecho Ambiental*, Editorial Porrúa: México.

MARTÍN MATEO, R. (2003): *Tratado de derecho ambiental*, IV tomos, Editorial Trivium: Madrid.

RIECHMANN, J. (2003): “Tres principios básicos de justicia ambiental”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 21, pp. 103-120.

SAGÜÉS, N. (1997): *Elementos de derecho constitucional*, Tomo II, Editorial Astrea: Buenos Aires.

VERBIC, F. (2013): “El remedio estructural de la causa “Mendoza”. Antecedentes, principales características y algunas cuestiones planteadas durante los primeros tres años de su implementación”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP*, N° 43, pp. 267-286.