



**XVII CONGRESO NACIONAL y VII LATINOAMERICANO DE  
SOCIOLOGÍA JURÍDICA  
Tucumán, Argentina – 5, 6 y 7 de octubre de 2016**

**DAÑO AMBIENTAL MATANZA –RIACHUELO: ESTADO ACTUAL DE LA  
AGENDA PÚBLICA PARA SU SOLUCIÓN O MITIGACIÓN<sup>1</sup>.**

**Autores:**

- Roberto Pablo SOBRE CASAS. Universidad Nacional de Tucumán – Fac. de Derecho y Cs. Sociales. E-mail: sobrecasasroberto@gmail.com
- Arturo Esteban TORRES ALTIERI. Universidad Nacional de Tucumán – Fac. de Derecho y Cs. Sociales. E-mail: arturotorresaltieri@gmail.com
- Guadalupe TORRES. Universidad Nacional de Tucumán – Fac. de Derecho y Cs. Sociales. E-mail: guada\_torres@live.com.ar.

**Comisión N° 8 - Estado, Políticas Públicas y Derecho**

**INTRODUCCION.**

La ponencia que se presenta es pertinente a un congreso de sociología. La sociología es la ciencia social que mejor conecta, en sus conceptos básicos, la problemática de la racionalidad.

La Sociología es una disciplina que se hace cargo de los problemas que la Política y la Economía han dejado de lado, a medida que se convierten en ciencias especializadas. A su vez, la Sociología se convierte, por excelencia, en una ciencia de crisis que se ocupa, ante todo, de los aspectos anómicos de la disolución de los sistemas sociales tradicionales y de la formación de los modernos.

Es la única Ciencia Social que ha mantenido su relación con los problemas de la sociedad global.

---

<sup>1</sup> La ponencia se realiza dentro del marco del proyecto de investigación PIUNT: “CAMBIO CLIMÁTICO: ESTUDIO DE SU REGULACIÓN, ASPECTOS NORMATIVOS, INSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES”, Código N° 26/L578 (UA: DE – Tipo: C), conforme Resolución y Anexo N°0456/2016, de fecha 22/04/2016, del cual los ponentes: Roberto P. Sobre Casas (director), Arturo E. Torres Altieri (investigador) y Guadalupe Torres (investigador), forman parte.

También ha sido siempre teoría de la sociedad y, a diferencia de otras ciencias sociales, no ha podido deshacerse de los problemas de racionalización.

Tanto la Sociología como la Antropología Cultural se ven confrontadas con el espectro completo de los fenómenos de la acción social, y no con tipos de acción relativamente bien diferenciados.

Pero es la Sociología la que se hace cargo del problema de la racionalidad, y en criterio de Habermas, esto ocurre cuando la misma surge como ciencia de la sociedad burguesa. A ella compete la tarea de explicar el decurso de las formas de manifestación anómicas de la modernización capitalista en las sociedades preburguesas<sup>2</sup>.

El concepto de racionalidad comunicativa, al cual aborda Habermas en términos de pragmática formal, se ha de analizar siguiendo el hilo conductor del entendimiento lingüístico.

El entendimiento lingüístico remite a un acuerdo racionalmente motivado alcanzado entre los participantes, que se mide por pretensiones de validez susceptibles de críticas.

El daño ambiental de origen antrópico, para su exposición y comunicación, necesita de diversos abordajes metodológicos.

Es propio de las ciencias duras analizar las causas de las acciones del hombre que producen daño ambiental, más el lenguaje científico no es el apropiado para comunicar a los potenciales o efectivamente damnificados, conclusiones científicas que exceden el conocimiento del hombre común.

La situación antes comentada nos induce a recurrir, para un diálogo profundo entre el Estado, empresas y comunidades afectadas, a la teoría de la acción comunicativa desarrollada por Habermas.

Todo el andamiaje procedimental de audiencias públicas previas a la emisión de decisiones de incidencia medioambiental, estimamos puede ser abordado con buen suceso aplicando dicha teoría.

La teoría de la acción comunicativa, que propicia Habermas, se articula en conceptos de comunicación. Entiende al sistema político articulado como Estado de Derecho, como un sistema más entre varios sistemas de acción.

---

<sup>2</sup> HABERMAS, Jürgen: "Teoría de la Acción Comunicativa I. Racionalidad de la Acción y Racionalización Social", Ed. Taurus, Madrid, 1987, pág. 18 /24.

El paradigma procedimental del derecho intenta, y estimo que lo logra, una superación de los modelos del Estado liberal de derecho y del Estado social de derecho, que interpretan la evolución jurídica en términos excesivamente concretos y que ocultan la conexión que se produce entre autonomía privada y autonomía pública, la que necesita ser interpretada caso por caso.

El problema central es que la instrumentalización del derecho para fines de regulación y control políticos, desborda la estructura de medio que es el derecho y disuelve la vinculación de la política a la realización de derechos incondicionales.

El avance del derecho regulativo, es decir de la intervención activa del Estado en la vida social, es sólo la ocasión de la disolución de una determinada forma histórica de la división de poderes inherente al Estado de derecho, cuyo balance o control descansa o remite a los sujetos directamente implicados, afectados por la regulación.

#### **MEGA CAUSA: “MENDOZA, BEATRIZ SILVIA Y OTROS C/E.N. Y OTROS S/DAÑOS Y PERJUICIOS.**

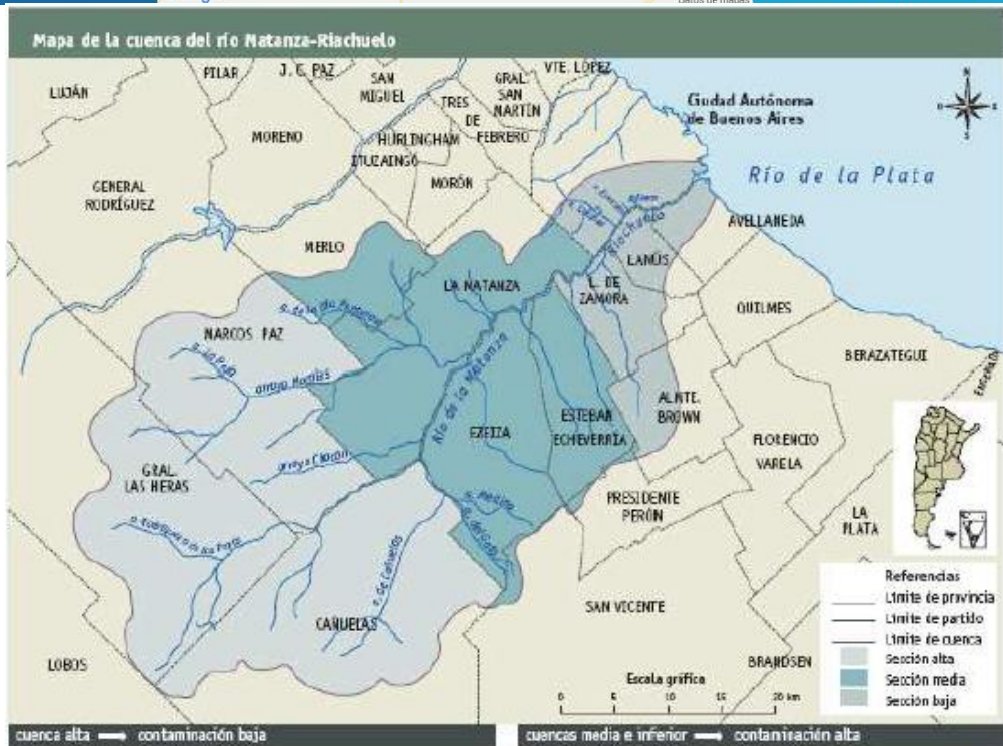
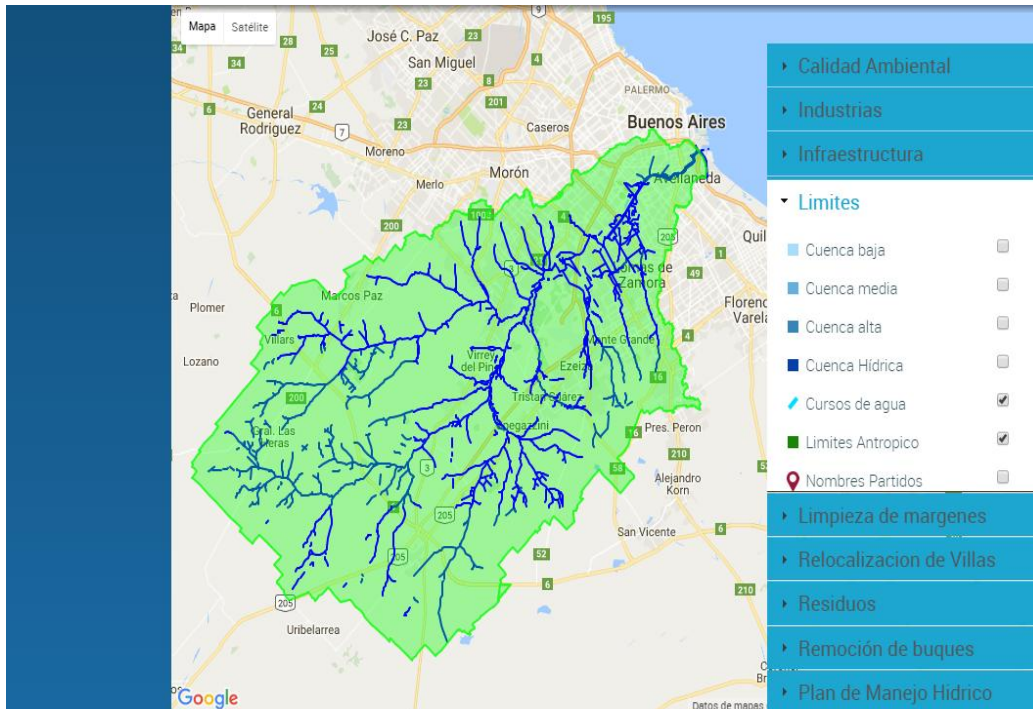
La contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo siempre preocupó<sup>3</sup> e incitó a autoridades y a la comunidad perjudicada a encarar de diversas maneras soluciones variadas, lamentablemente con resultados negativos.

La causa judicial por la recuperación del Riachuelo, que concluyó cuatro años después con el fallo de la Corte Suprema que dispone la limpieza de la cuenca, se inició en Julio de 2004 cuando un grupo de vecinos de Villa Inflamable -en polo petroquímico de Dock Sud, del partido bonaerense de Avellaneda-, encabezados por Beatriz Silvia Mendoza y otras 16 personas (por sí y por sus hijos menores), presentaron una demanda exigiendo la recomposición del medio ambiente e indemnizaciones individuales.

Las zonas involucradas en la contaminación se identifican en los mapas a continuación, que incluye los límites de los efectos antrópicos involucrados sobre la cuenca:

---

<sup>3</sup> VALLS, Mario F.: “La Enseñanza de un Fallo Histórico: Contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo” La Ley Online: 0003/014172, Cap. II.; CALAGARI DE GROSSO, Lydia E.: “La Cuenca Matanza-Riachuelo, en un Programa de Ordenamiento Ambiental Para un Area Industrial Eco-socio-eficiente”, La Ley Online: 0003/014166, Cap. II.



El reclamo<sup>5</sup> también incluyó la creación de un fondo para financiar el saneamiento de la cuenca, responsabilizando por daños y perjuicios al Estado Nacional,

<sup>4</sup> ACUMAR: Recuperado de: [www.acumar.gov.ar](http://www.acumar.gov.ar) - (mapa 1); y PANARIO CENTENO, María Marta: “La Cuenca Matanza Riachuelo: Análisis Preliminar desde la Contabilidad Ambiental”, Capítulo 8, pág. 192, en: FRONTI DE GARCÍA, Luisa, (Directora); GARCÍA CASELLA, Carlos Luis, (Co-directora): “El Sistema Contable de Gestión Ambiental Ante el Cambio Climático”, Documentos de Trabajo de Contabilidad Social v.2 n.1, 2009, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2010. Versión pdf online disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/biblioteca/bibliotecadigital/institutos/cics/a2n1.htm> (mapa 2).

la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>6</sup> y a 44 empresas aledañas por volcar directamente al río sus residuos peligrosos, por no construir plantas de tratamiento, no adoptar nuevas tecnologías y por no minimizar los riesgos de su actividad productiva.

Mediante Sentencia de fecha 20/06/06, la Corte requiere a los codemandados una serie de informaciones, a saber:

1. A las empresas: información pública referida a los procesos productivos que realizan, el tratamiento de los residuos generados en su actividad y la existencia -o inexistencia- de seguros contratados en términos del Art. 22 de la Ley 25.675<sup>7</sup>.

2. A los gobiernos, más el CO.FE.M.A.<sup>8</sup>: la presentación de un Plan Integral de Saneamiento Ambiental, determinando los contenidos mínimos:

- Ordenamiento Ambiental del Territorio;
  - Control de las actividades antrópicas;
  - Estudios de Impacto Ambiental de las 44 empresas demandadas;
  - Programa de Educación Ambiental;
  - Programa de Información Ambiental Pública, especialmente a los ciudadanos del área territorial involucrada.
- Inicia un sistema de Audiencias Públicas a fin de dar publicidad y participación pública al proceso.

---

<sup>5</sup> El objeto de la demanda es la indemnización por daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la contaminación de la Cuenca Matanza Riachuelo (a fin de reparar la incapacidad sobreviniente, los gastos por tratamientos médicos, gastos por nueva radicación, daño moral, daño psíquico sufrido por madres, padres y sus hijos, el daño futuro comprensivo de los gastos que habrá que realizar para liberar a los niños de la contaminación que portan en su organismo, y la pérdida del valor locativo de los inmuebles que habitan); y el cese de la contaminación y recomposición del daño ambiental colectivo (Art. 41 de la Constitución Nacional y Art. 30 de la Ley 25.675 - Ley General del Ambiente).

<sup>6</sup> El Estado Nacional fue demandado al producirse la situación denunciada sobre una vía navegable e interjurisdiccional, respecto de la cual tiene facultades de regulación y control, en los términos del Art.75, incs.10 y 13 de la Constitución Nacional. La Provincia de Buenos Aires, por tener el dominio originario sobre los recursos naturales existentes en su territorio, atento los Arts. 121 y 124 de la Constitución Nacional; y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su carácter de corribereña del Riachuelo, el que constituye, en el área de su jurisdicción, un bien de su dominio público.

<sup>7</sup> Que exige que toda persona física o jurídica que realice actividades riesgosas para el ambiente, contrate un seguro de cobertura con entidad suficiente para garantizar la recomposición del daño que se pudiere producir (Art. 22).

<sup>8</sup> Consejo Federal de Medio Ambiente, persona jurídica de derecho público y máxima autoridad ambiental de la República argentina, constituido el 31/08/1990 en la ciudad de La Rioja. Sin embargo, recién el 05/07/1993 fue reconocido por los gobiernos provinciales —en el Pacto Federal Ambiental— como un instrumento válido para la regulación y coordinación de la política ambiental; y confirmado en el año 2002, cuando el Congreso de la Nación Argentina aprobó la Ley General de Ambiente N° 25.675 (de presupuestos mínimos), en la cual se ratifica el Acta Constitutiva del COFEMA y el Pacto Federal Ambiental suscripto en Luján.

El paso jurisprudencial hacia adelante, que dio la Corte, se concretó en la delimitación del objeto de la pretensión procesal aceptada por el Tribunal: la tutela del bien colectivo atento lo expuesto en el Considerando 18 de la Sentencia. En tal sentido, tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. Asimismo, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental, y para el supuesto de daños irreversibles, se tratará del resarcimiento<sup>9</sup>.

El 24/08/2006 se presentó a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en forma conjunta por el Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el COFEMA<sup>10</sup>, el Plan Integral de Saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo (PISA), por ante la Corte en las Audiencias Públicas por ella convocadas<sup>11</sup>.

Mientras tanto, el 28/08/2006, el Estado nacional con la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y 14 intendentes de la Cuenca Matanza Riachuelo suscribieron un acuerdo interjurisdiccional que impulsó a través de una Ley<sup>12</sup> la creación un organismo denominado Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR)<sup>13</sup>, integrada por las tres jurisdicciones<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> La Corte, en voto mayoritario con el que concurrió el Dr. Fayt: 1) no hizo lugar a la acumulación objetiva de pretensiones; 2) declaró su competencia originaria con respecto a las pretensiones relativas a: prevención, recomposición y resarcimiento del daño colectivo; y 3) declaró su incompetencia para conocer en instancia originaria respecto al resarcimiento de daños y perjuicios individuales.

<sup>10</sup> Consejo Federal del Ambiente, creado según art. 9 Ley N° 25.675, Ley General del Ambiente o LGA.

<sup>11</sup> De fechas 05/09/2006 y 12/09/2006. Además, los actores ampliaron la reclamación contra los 14 municipios en que se extiende la cuenca hídrica Matanza- Riachuelo: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Pte. Perón y San Vicente; y contra el CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado).

<sup>12</sup> Ley N° 26.168 (sancionada el 15/11/06, BO: 05/12/06), con las siguientes adhesiones: Ley N° 13.642 de PBA (sancionada el 21/02/07, BO: 27/03/07), Ley N° 2.217 de CABA (sancionada el 07/12/06, BO: 26/01/07).

<sup>13</sup> Sucesor del Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo (CEMR). Aunque el Comité Ejecutor nunca fue constituido como una Autoridad de Cuenca y carecía de las funciones necesarias para cumplir con su cometido, se pretendió que llevara adelante un programa de saneamiento ponderado en más de 800 millones de dólares y que originó un préstamo BID que junto a los aportes argentinos significaba un presupuesto de 500 millones de dólares. Tampoco tuvo nunca el CEMR la jerarquía institucional suficiente para coordinar las tareas con los múltiples de organismos de las tres jurisdicciones involucradas (Nación, Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios). El Plan de Gestión Ambiental no resultó operativo y se tradujo en un programa de obras que no estaban destinadas al saneamiento.

En nueve años de gestión, el Comité Ejecutor Matanza - Riachuelo no desarrolló indicadores de desempeño y de cumplimiento de metas, ni produjo informes relativos a la eficacia de las obras o tareas desarrolladas en el marco del PGA. Recién a partir de 2004, el Comité Ejecutor Matanza - Riachuelo elaboró el Manual Operativo y de Gestión para el seguimiento de las tareas. Conf. Auditoría General de la Nación, Res N° 24/06 del 30/03/06, pg. 1.

Resulta relevante destacar que, no obstante un rechazo inicial<sup>15</sup>, la Corte reconoció legitimación procesal al Defensor del Pueblo de la Nación<sup>16</sup> y a organismos no gubernamentales (ONG's)<sup>17</sup> a fin de autorizarlos a participar como terceros, abriendo el camino para el desarrollo y evolución para las acciones de clase.

El accionar pretoriano<sup>18</sup> de la Corte en esta causa se exterioriza en el protagonismo que siempre tuvo en la marcha de la causa, asumiendo un rol innovador acorde al desafío de un trámite que no se ajustaba a los estándares procesales previstos en la normativa procesal vigente<sup>19</sup>, evolucionando en el tiempo<sup>20</sup>.

Resulta hasta aquí notorio el 'feedback' interactivo entre los pasos judiciales inéditos de la Corte y las respuestas de los otros poderes del Estado (legislativos y ejecutivos, en las tres jurisdicciones), pues de la Sentencia del 28/08/06 decantó la sanción de la Ley N° 26.168 y la creación de la ACUMAR, interlocutor en representación de las tres jurisdicciones (sin sustituirlas) con quién la Corte interactuó principalmente y quien presentó el PISA, que a su vez se fue moldeando a lo largo de las sucesivas audiencias públicas a instancias de los informes que se iban recabando y

---

<sup>14</sup> Integración conforme Decreto PEN 92/2007 (sancionado el 01/02/07, BO: 05/02/07), Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional, en el ámbito de la Secretaria de Ambiente y Derecho Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La Autoridad de Cuenca tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales.

<sup>15</sup> CSJN, sentencias del 01/09/06 y 05/09/06.

<sup>16</sup> Fallos 329:3445 del 24/08/2006, fundado en el Art. 86 C.N. y 30 Ley N° 25.675.

<sup>17</sup> Fallos 329:3528, fundado en el Art 30 Ley N°25.675 y en los términos del Art. 90 C.P.C.C.N., pues accionan en defensa de los respectivos intereses legítimos de las organizaciones para que se preserve un derecho de incidencia colectiva como es el ambiente. Ellas son: FARN (Fundación Ambiente y Recursos Naturales), Fundación Greenpeace Argentina, Fundación Metropolitana, Fundación Ciudad, Poder Ciudadano, CELS (Centro de Estudios legales y Sociales) y Asociación Vecinos de La Boca.

<sup>18</sup> RODRÍGUEZ, Carlos A: "La Causa 'Mendoza' y la Instrumentación del Nuevo Paradigma Ambiental", La Ley Online: 0003/014174, págs. 7/9.

<sup>19</sup> Fallos 330:3663 del 22/08/06. Punto II de la parte resolutive, que crea reglas para el traslado de demanda, el emplazamiento y las contestaciones respectivas: ordena correr traslado de la demanda al Estado Nacional, Provincia de Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, las empresas individualizadas, los municipios de la cuenca, y el CEAMSE; las contestaciones se harán en Audiencia del 31/10/07 y días sucesivos, con plazo de 15 minutos para exponer la síntesis de sus defensas y pruebas acompañando escrito en soporte papel y magnético, la incomparecencia importa renuncia a contestar demanda; unifica personería del E.N., P.B.A. y C.B.A., y la de los municipios, sin perjuicio de exponer en anexo circunstancias individuales y excluyentes. Sobre la tarea desarrollada por los municipios conjuntamente con la Procuración del Tesoro de la Nación, Ver. BIBILONI, Homero M.: "El Caso 'Mendoza', Analizado desde una Perspectiva Pública", La Ley Online 0003/014165, pág. 5.

<sup>20</sup> En Sentencia del 18/09/12, la Corte ratificó ("mantiene inalterada", sic) su concepción que la celebración de audiencia pública es el mejor modo de asegurar la participación ciudadana en actuaciones que ha alcanzado la más alta trascendencia institucional y social permitiendo satisfacer el propósito de difundir públicamente el modo en que el Tribunal conoce (con mención a Acordada 30/07, resoluciones de fechas 06/04/10 y 17/02/11). El 26/09/2012 la Corte aprueba el Reglamento a utilizar en la Audiencia Pública del 11/10/2012.

las consecuentes directrices ordenadas por el Alto Tribunal y traducidas por ACUMAR en nuevos estándares de acción y objetivos a corto, mediano y largo plazo para un eficiente, eficaz y sustentable cumplimiento del plan. He aquí lo novedoso, valioso y rescatable: que es posible el actuar conjunto de los tres poderes del Estado (nacional, provincial y municipal) para tratar de hacer frente a un problema histórico, actual y con las peores perspectivas.

Pasaron dos años más, el 08/07/08, cuando la Corte dictó un fallo de trascendencia institucional e histórica<sup>21</sup> asumiendo que el deber de recomposición y prevención de daños al ambiente obliga al dictado de decisiones jurisdiccionales urgentes, definitivas y eficaces, cuyo objeto decisorio se oriente hacia el futuro, fijando criterios generales para que se cumpla efectivamente con dicha finalidad mediante un programa que regule un comportamiento definido con precisión técnica, identificación de un sujeto obligado al cumplimiento, índices objetivos que permitan el control periódico de sus resultados y una amplia participación en el control, y respetando, en el modo de aplicación, el ámbito de discrecionalidad de la administración.

Siguiendo los preceptos de la Ley N° 26.168, atribuye a ACUMAR la tarea de ejecución del plan integral para el saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, imponiéndole como objetivos concretos: 1) la mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos); 3) la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Para ello, la Corte le exige adoptar sistemas internacionales de medición cuyo incumplimiento se penaría con multa diaria a cargo del presidente de la autoridad<sup>22</sup>.

El máximo tribunal estableció un programa de intervención que obliga a ACUMAR a seguir un cronograma de medidas que se vinculan con la limpieza y el

---

<sup>21</sup> Fallos 331:1622 del 08/07/08.

<sup>22</sup> Multa impuesta por primera vez por el Juez Federal de Quilmes mediante resolución de fecha 27/10/2009, y que recayó sobre el presidente de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), Homero Bibiloni, por no realizar un muro perimetral en el complejo industrial ACUBA, y sobre el intendente del partido bonaerense de Lanús, Darío Díaz Pérez, por la falta de utilización del dinero que estaba disponible para la confección de esa obra. El juez había dado un plazo de cinco días a Bibiloni para realizar el muro perimetral y de 48 horas al intendente Díaz Pérez para devolver el dinero que iba a ser destinado a ese fin (\$2.270.000, en total). En ambos casos, la sanción fue de \$5.000 por cada día de incumplimiento durante la primera semana, incrementándose en \$5.000 cada siete días de mora. (conf.: <http://www.lapoliticaonline.com/nota/39890/>). Ello precipitó que el Dr. Homero M. Bibiloni (designado Secretario de Medio Ambiente mediante Decreto 2093/2008 del 03/12/08 –B.O.: 04/12/08, asumiendo como Presidente del ente mediante Acta 13/2008 del 17/12/08) renunciara a su cargo (Decreto 2085/2010 del 28/12/10 –B.O.: 29/12/10).



mejoramiento de las condiciones de vida de los casi 4 millones de habitantes de la cuenca.

La resolución exige a ACUMAR organizar un sistema de información pública digital vía internet para el público en general, que en modo concentrado, claro y accesible, contenga todos los datos, informes, listados, cronogramas, costos antes encomendados<sup>23</sup>.

Impone a las autoridades el control de la contaminación industrial, el saneamiento de basurales, la limpieza del río, la extensión de obras de aguas, cloacas y desagües pluviales, la realización de un plan sanitario de emergencia y la adopción de un sistema internacional de medición para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos<sup>24</sup>.

En lo atinente a los controles sobre la marcha del Plan Integral de Aneamiento de la cuenca (PISA), la Corte designó a la Auditoría General de la Nación (AGN) para que lleve un control específico de la asignación de fondos y de ejecución presupuestaria de todo lo relacionado con el plan<sup>25</sup>.

Asimismo, y con el fin de fortalecer la participación ciudadana en el control del cumplimiento de la sentencia, la Corte creó un Cuerpo Colegiado conformado por el Defensor del Pueblo de la Nación junto con ONGs que se habían presentado en carácter de terceros con el fin de fortalecer y habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del fallo. El Defensor del Pueblo deberá coordinar su funcionamiento distribuyendo internamente las misiones: recepción de información actualizada;

---

<sup>23</sup> Fallos 331:1622, Consid. 17, que remite a Fallos 330:3663 del 22/08/07, punto I, que requería tanto de ACUMAR como de los tres Estados codemandados: un listado de datos actualizados y científicamente comprobables sobre el estado del agua y del aire en la cuenca y de la situación de las napas subterráneas, y un listado completo a Agosto de 2007, de todas las industrias existentes en la cuenca que realicen actividades contaminantes, describiendo el tipo de residuos que arrojan, la cantidad y frecuencia.

<sup>24</sup> Ídem nota anterior.

<sup>25</sup> Mediante Convenio entre ACUMAR y AGN del 09/06/09, su Cláusula primera establece como objeto realizar el control de la asignación de los fondos que reciba la ACUMAR por parte del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debiendo la ACUMAR proveer a la AGN los informes de auditoría con los dictámenes de los organismos de control de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por los gastos que éstas jurisdicciones realicen por sí mismas, destinados al Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo, para ser incorporados a la presentación que la AGN debe realizar ante el Juzgado Federal de Quilmes, con un costo de \$ 532.721. Para ello se utilizarían las Normas de Auditoría Externa (NAE), aprobadas por Resolución AGN N° 145/93 del 07/10/93 y alcanzarán a todo lo relacionado con la ejecución del gasto de la ACUMAR y demás organismos y entes de Jurisdicción Nacional, destinado al Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo. ÁLVAREZ LANCELOTTI, Juan Ignacio (Autor); ACEVEDO, María Laura (Colaboradora): “Análisis de la Causa “Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de La contaminación ambiental del Río matanza - riachuelo)”, Cap. 7, pág. 153.

formulación de planteos concretos ante la Autoridad de la cuenca, según criterios de igualdad, especialidad, razonabilidad y eficacia<sup>26</sup>.

En ese sentido, reforzó las exigencias en cuanto al deber de informar sobre el avance de la marcha del plan de saneamiento tanto por ACUMAR (como responsable de su ejecución) como de los demás actores involucrados para una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales<sup>27</sup>.

Con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la sentencia, la Corte delegó el proceso de ejecución al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes<sup>28</sup>, quien intervendrá en la revisión judicial que se promueva impugnando las decisiones de la Autoridad de la cuenca con competencia exclusiva<sup>29</sup>, y sus decisiones serán revisadas directamente por la Corte<sup>30</sup>, como peculiar iter recursivo.

Posteriormente, el Alto Tribunal desarrolló las competencias del Juzgado Federal de Quilmes al atribuirle tres categorías de asuntos no penales bajo su órbita<sup>31</sup>: 1) la ejecución de la sentencia condenatoria de los mandatos contenidos en el programa establecido; 2) la revisión judicial de las decisiones tomadas por la Autoridad de la cuenca<sup>32</sup>; 3) los litigios relativos a la ejecución del plan de saneamiento<sup>33</sup>.

---

<sup>26</sup> Ídem nota 19, Consid. 19.

<sup>27</sup> NOVELLI, Mariano H. “La Sentencia de la Corte Suprema en el Caso “Mendoza”, un Paradigma Para el Derecho Ambiental del Porvenir”, La Ley Online: 0003/014170, Cap. IX, pg. 5; GIL DOMÍNGUEZ, Andrés Bastera, Marcela I.: “El Deber de Información Ambiental: un Fallo Cuyos Fundamentos Trascienden el Caso Concreto”, La Ley Online: AP/DOC/3197/2012, Cap. 4, págs. 2/4.

<sup>28</sup> Ídem nota 19, Consid. 20.

<sup>29</sup> Ídem nota 19, Consid. 21, con cita del señero precedente Fernández Arias c/Poggio. El juez deberá realizar un escrutinio suficiente, permitiendo una revisión plena de las cuestiones controvertidas en el marco de un trámite bilateral, que concilie aquel estándar constitucional con la rigurosa celeridad que exige la resolución de estos conflictos.

<sup>30</sup> La Corte se encarga de explicitar que se declina la intervención de toda otra sede, de manera que las decisiones finales que tomare el magistrado serán consideradas como dictadas por el superior tribunal de la causa a fin de permitir su impugnación por ante la Corte, previo cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del Art. 14 Ley N° 48, sustrayendo así de toda actuación a cualquier tribunal intermedio.

<sup>31</sup> Fallos 332:2522 del 10/11/09. La Corte establece que el criterio para la radicación por ante el Juzgado Federal de Quilmes a los procesos en que el bien jurídico ambiental comprometido es: colectivo, supraindividual, indivisible, impersonal y no fraccionable en cuotas adjudicables a cada uno de sus titulares.

<sup>32</sup> Estas dos primeras sólo revisables por la Corte, conf. Consid. 3° a) y b). Mediante Resolución 5/2009 ACUMAR crea el Reglamento de Procedimiento Administrativo y Recursivo Judicial (B.O. 03/07/09). Que establece un régimen abreviado de impugnación de los actos administrativos de la ACUMAR, pudiéndose en sede administrativa interponerse Recurso de Reconsideración ante la Presidencia de la ACUMAR, no procediendo el Recurso Jerárquico, por lo que la vía administrativa se agota con la resolución de la Presidencia de la ACUMAR, y la revisión judicial la realiza el Juzgado Federal de Quilmes, de manera exclusiva y excluyente, siendo Tribunal de Alzada la Corte Suprema de Justicia de la Nación. ÁLVAREZ LANCELLOTTI, Juan Ignacio (Autor); ACEVEDO, María Laura (Colaboradora): “Análisis de la Causa “Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/ Daños y Perjuicios (daños derivados de La contaminación ambiental del Río matanza - riachuelo)”, Cap. 7, pág. 152.

Luego de detectarse irregularidades administrativas<sup>34</sup>, la Corte decidió apartar<sup>35</sup> al Juzgado Federal de Quilmes de la función encomendada, y redistribuir dichas competencias entre al Juzgado Federal N° 2 de Morón y el N° 12 de la Ciudad de Buenos Aires<sup>36</sup>.

Respecto al financiamiento del cumplimiento del plan de saneamiento de la cuenta, la Ley N° 26.168 estableció en su Art. 9 la creación de un Fondo de Compensación Ambiental, administrado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo. Este Fondo de Compensación estará integrado por: a) las asignaciones presupuestarias incluidas en la Ley Anual de Presupuesto que efectúe el Gobierno nacional; b) los fondos recaudados en concepto de multas, tasas y tributos que establezcan las normas; c) las indemnizaciones de recomposición fijadas en sede judicial; d) los subsidios, donaciones o legados; e) otros recursos que le asigne el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos

---

<sup>33</sup> Revisables por la Cámara Federal de La Plata, Consid. 3° c), 4° y 7° 2do. párrafo.

<sup>34</sup> CSJN Sentencia del 29/08/12. La Corte ordenó al Juez Federal de Quilmes, Dr. Luis Antonio Armella informe si las personas con las que tenga relación de parentesco, amistad o conozca con anterioridad fueron designadas como personal de diversas sociedades de empresas que actúan en la cuenca, la Autoridad de la cuenca o los municipios pertinentes y acompañe todos los antecedentes que obren en su Juzgado sobre actuaciones cumplidas o en trámite; asimismo, requirió a la Auditoría General de la Nación (AGN) intervenga con motivo de las contrataciones efectuadas en el marco del cumplimiento de la sentencia del 08/07/08 y acompañe los antecedentes informando si fueron cumplidas las disposiciones legales, reglamentarias aplicables.

<sup>35</sup> Como consecuencias de las conclusiones informadas por la AGN, mediante Sentencia del 06/11/2012 ordena apartar al Juez Federal de Quilmes del conocimiento de todas las causas radicadas ante ese juzgado con motivo de la competencia atribuida en la sentencia del 8 de julio de 2008 (Fallos: 331:1622), suspendiendo el trámite de dichas actuaciones hasta nueva orden del Tribunal; y remitir copias certificadas de las conclusiones al Consejo de la Magistratura (para su intervención y examen) y a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal para que, mediante el sorteo de práctica, desinsacale el juzgado a investigar contra todos los presuntos involucrados por la eventual responsabilidad penal que resultaría de las actuaciones adjuntadas.

<sup>36</sup> Sentencia del 19/12/12. La Corte distribuye la competencia material de la siguiente manera: 1) bajo la competencia del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 12, a cargo del doctor Sergio G. Torres atribuye el control de los contratos celebrados o a celebrarse en el marco del plan de obras de provisión de agua potable y cloacas (a cargo de AySA, ABSA y ENHOSA) y del tratamiento de la basura (a cargo de CEAMSE), así como su nivel de ejecución presupuestaria, quedarán transitoriamente. 2) transitoriamente bajo la competencia del Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional N° 2 de Morón, a cargo del doctor Jorge E. Rodríguez le atribuye todas las restantes competencias fijadas en la sentencia del 08/07/2008 -con las aclaraciones definidas el 10 de noviembre de 2009- que comprenden la cuenca baja (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), media (Almirante Brown, Esteban Echeverría, Ezeiza, La Matanza, Merlo y Morón) y alta (Cañuelas, Presidente Perón, San Vicente, Las Heras y Marcos Paz). Asimismo, exige al juez federal de Quilmes poner a disposición de los nuevos tribunales competentes todas las actuaciones radicadas ante esa junto con sus resoluciones complementarias y afectar todos los recursos humanos –funcionarios o empleados- y materiales de la secretaría especial a los nuevos magistrados. Para ello, por Sentencia del 27/12/12, dispone la intervención del Cuerpo de Auditores de la Corte para que efectúe un relevamiento sobre las causas en que intervino el Juzgado Federal de Quilmes.

Aires; f) créditos internacionales<sup>37</sup>. Dada la complejidad de objetivos establecidos en la Ley N° 26.168 y las variadas fuentes de ingresos que componen el Fondo, se considera apropiado que un contrato de fideicomiso, administrado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, sea el instrumento jurídico adecuado para la conformación de dicho Fondo.

Recientemente, la Corte requirió a ACUMAR y los Estados involucrados un informe completo de la marcha del plan de saneamiento<sup>38</sup>.

### **MEDIO DE FINANCIAMIENTO PARA EL SANEAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO: CRÉDITO DEL BANCO MUNDIAL.**

La larga cadena de acontecimientos descripta impuso a los distintos niveles de gobierno intervinientes en el litigio, el deber de recomponer y prevenir daños al ambiente, debiendo adoptar decisiones jurisdiccionales urgentes, definitivas y eficaces.

El Gobierno de Argentina se vio obligado a recurrir al Banco Mundial con el objeto de obtener los créditos necesarios para realizar las tareas de saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo.

El Grupo Banco Mundial (BM) es una organización internacional formada por cinco (5) instituciones: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF),

---

<sup>37</sup> Mediante Decreto N° 684/09 del 09/06/09 (B.O.: 10/06/09), el Poder Ejecutivo Nacional aprueba el modelo de contrato de préstamo BIRF a celebrarse entre la República Argentina y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por un monto de hasta Ochocientos Cuarenta Millones de dólares (U\$S 840.000.000) destinado al financiamiento del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza Riachuelo, facultando al Ministro de Economía a suscribir el contrato, designando a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros como el organismo ejecutor del Proyecto y facultando al señor Secretario a suscribir los instrumentos jurídicos necesarios para la ejecución del Contrato de préstamo.

El Estado Nacional ha realizado un Programa de Ayuda Social, que se llevará adelante en el ámbito de la cuenca, por otros Cuatrocientos Cincuenta Millones de dólares (U\$S 450.000.000). En definitiva, se estaría ante una estructura económica dedicada al saneamiento de la cuenca, que entre sus diversos aspectos, ya estaría contando en sus proyectos, con la cifra de Un Mil Doscientos Noventa Millones de dólares (U\$S 1.290.000.000).

Finalmente, para que estas gestiones crediticias no se limiten al ámbito de la cuenca, se logró la aprobación por parte del BID de un tercer crédito por otros Ochocientos Cincuenta Millones de dólares (U\$S 850.000.000) los cuales se han gestionado para aplicar a políticas de inclusión social.

<sup>38</sup> Sentencia del 15/04/14. El informe debe ser circunstanciado sobre el íntegro y fiel cumplimiento llevado a cabo de todos los mandatos impuestos en la sentencia del 8 de julio de 2008, en el cual deberán señalar separadamente para cada uno de los objetivos y resultados establecidos, en forma sinóptica, con rigurosa precisión y mediante la utilización de pautas cuantitativas expresando porcentajes concretos, el grado en que ha sido alcanzado -al 28 de febrero de 2014- cada uno de los objetivos y resultados que integraron el programa de ejecución obligatoria impuesto en el fallo, estableciendo, asimismo, un capítulo por separado con el específico avance alcanzado -en cada uno de los objetivos- desde el 30 de junio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2014; y otro capítulo con un informe específico sobre cada uno de los puntos mencionados en el considerando 6° de la resolución del 19 de junio de 2012.

Corporación Financiera Internacional (CFI), Asociación Internacional de Fomento (AIF), Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

La justificación de la participación del BM no solo se encuentra dada por la gran escala de la medida de saneamiento, sino también por la capacidad de coordinación y capacidad institucional requerida para el logro de sus objetivos de largo plazo<sup>39</sup>. No hay que olvidar que este organismo cuenta con la capacidad necesaria para asistir en este tipo de proyecto debido a su poder de convocatoria y capacidad para involucrar activamente a especialistas experimentados de sus unidades de temas ambientales, hídricos, urbanos y sociales, reclutar a expertos internacionales independientes, y apalancar recursos adicionales (por ejemplo, fondos fiduciarios) para apoyar la preparación del proyecto.

Dado que los objetivos globales y específicos del proyecto son congruentes con la Estrategia de Asistencia al País (EAP) aprobada en junio de 2006, que apunta a reducir la extensión y la severidad de la pobreza en Argentina<sup>40</sup>, el mismo resultó aprobado por el BM.

El proyecto se divide en 4 Macrocomponentes (Saneamiento – Reducción de Contaminación – Gestión Ambiental Territorial - Fortalecimiento Institucional y Gestión de Proyecto), y cada uno de ellos está destinado a mejorar las condiciones sociales y la infraestructura urbana en la cuenca.

Sin embargo, para el otorgamiento del crédito el gobierno de Argentina debió cumplir una serie de requisitos y exigencias previos solicitados por BM, como ser: la presentación de informes referentes a evaluaciones sociales y consultas públicas, o la implementación de estrategias de comunicación.

Es así como resulta de trascendencia interrogarnos acerca de cómo fue llevado a cabo el cumplimiento de dichos requisitos, y más específicamente, poder saber cómo se realizaron las comunicaciones de la implementación del proyecto de saneamiento de la

---

<sup>39</sup> BANCO MUNDIAL - Departamento de Desarrollo Sustentable Unidad de Gestión del País para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay Región de América Latina y el Caribe: “Documento de Evaluación de Proyecto del Programa de Préstamo Adaptable Propuesto por un Monto de U\$S 840 Millones para la República Argentina Destinado al Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo, 2009, Pág. 16, Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/ARGENTINAINSPANISHEXT/Resources/ProyectoDesarrolloSustentableMatanzaRiachuelo.pdf>

<sup>40</sup> Idem Consd. 38, pág. 16.

cuenca entre los gobiernos, las comunidades afectadas y los distintos actores sociales que tomaran intervención en proceso de saneamiento.

Para efectuar el análisis de la acción comunicativa entre los agentes sociales designados para ello y las comunidades afectadas, se adoptará como guía la Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas, teniendo siempre presente que la brevedad del trabajo tan solo permite un acercamiento a la aplicación de su pensamiento en el caso aquí desarrollado.

### **DE LA TEORÍA DE LA ACCIÓN COMUNICATIVA DE HABERMAS.**

La obra titulada como “Teoría de la Acción Comunicativa” es una de las más trascendentales de Habermas, ya que en este trabajo desarrolló los fundamentos racionales de una teoría de la acción capaz de superponerse al subjetivismo e individualismo propios de la filosofía moderna de la época. Además, de eso, en esta obra logró construir una teoría comprensiva de la sociedad y de la comunicación social a partir de los conceptos de “sistemas” y “mundo de la vida”.<sup>41</sup>

El trabajo se circunscribe a algunos puntos de su teoría, por tratarse de una obra con una gran riqueza y amplio espectro de desarrollo.

### **ALGUNAS REFLEXIONES ACERCA DE LAS ACCIONES COMUNICATIVAS LLEVADAS A CABO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO CON LAS COMUNIDADES AFECTADAS.**

La necesidad de un proyecto de saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo existe desde tiempos pasados. Ya desde el siglo XX<sup>42</sup> se hablaba en nuestro país de la contaminación de la cuenca. Hoy en día, la misma alberga la mayor concentración de pobreza urbana de la Argentina. De los aproximadamente 3,5 millones de habitantes de la cuenca, 1,2 millones están debajo de la línea de pobreza. Se estima que el 10% de la población total de la Cuenca Matanza-Riachuelo vive en asentamientos informales,

---

<sup>41</sup> GARRIDO VERGARA, Luis: “Libros Básicos en la Historia del Campo Iberoamericano de Estudios en Comunicación: Habermas y la Teoría de la Acción Comunicativa”, N° 75, Razón y Palabra, 2011, Recuperado de: [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38\\_Garrido\\_M75.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38_Garrido_M75.pdf)

<sup>42</sup> Durante el siglo pasado, la Cuenca Hídrica M-R se ha utilizado como cloaca a cielo abierto para una gran parte de la ciudad de Buenos Aires. Los niveles de contaminación han ido aumentando continuamente con la urbanización en el área del Gran Buenos Aires y de la mano del crecimiento industrial en la cuenca. (BANCO MUNDIAL - Departamento de Desarrollo Sustentable Unidad de Gestión del País para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay Región de América Latina y el Caribe: “Documento de Evaluación de Proyecto del Programa de Préstamo Adaptable Propuesto por un Monto de U\$S 840 Millones para la República Argentina Destinado al Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo, 2009, Pág. 147, Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/ARGENTINAINSPANISHEXT/Resources/ProyectoDesarrolloSustentableMatanzaRiachuelo.pdf>).

frecuentemente en áreas inundables y/o cerca de basureros a cielo abierto. Las poblaciones más pobres que viven en las riberas del río están en contacto constante con numerosos contaminantes que van desde los residuos orgánicos no tratados hasta sustancias químicas industriales.<sup>43</sup>

La implementación y correcta transmisión de la información ambiental a los sectores involucrados fue una exigencia de la CSJN, que se encuentra en total consonancia con uno de los puntos remarcados por el BM en el proyecto de implementación del préstamo, el que amplía el marco informativo para transmitir a los sectores interesados, al requerir que estos tengan conocimiento de los componentes del proyecto. Así, La experiencia del Banco en proyectos de infraestructura de saneamiento y control de la contaminación demuestra con claridad la necesidad de contar con un componente fuerte de comunicación y participación pública para manejar las inquietudes públicas respecto de los componentes del proyecto<sup>44</sup>.

Una correcta transmisión de la información resulta imprescindible a efectos de que los actores sociales que se ven afectados, tanto por la contaminación del Cause como por las puesta en marcha del proyecto de saneamiento, puedan saber cual es la crisis ambiental que atraviesan y las consecuencias positivas y negativas de las futuras obras a ejecutarse, y poder ellos mismos considerar los impactos sociales y ambientales posibles.

La ausencia de comunicación o los errores en su transmisión, es considerada por el BM como un riesgo en la implementación del proyecto<sup>45</sup>, habiendo sido considerado este facto con categoría A<sup>46</sup>.

Entre la información que debió (y debe) ponerse en conocimiento de los sectores afectados se encuentra tanto las consecuencias positivas del proyecto, como pueden ser: \*Inversiones en infraestructura básica para apoyar el desarrollo territorial, con intervención piloto para mejorar la infraestructura en áreas urbanas de bajos recursos que sean apropiadas para la expansión urbana (redes secundarias de agua y saneamiento, la conexión de las mismas a los sistemas trocales de agua, microdenaje y macrodrenajes calles secundarias, áreas de recreación); \*Impactos potenciales en la biodiversidad y la salud humana asociados con la disposición de materiales

---

<sup>43</sup> Idem, pág. 11.

<sup>44</sup> Idem, consid. 38, pág. 28.

<sup>45</sup> Idem, consid. 38, pág. 37.

<sup>46</sup> Idem, consid. 38, pág. 40.

provenientes de la perforación de galerías y la resuspensión de materiales extraídos durante las operaciones de dragado; \*Aumento en la tarifa del servicio de cloacas; \*Desplazamiento de grupos de bajos ingresos que no pueden pagar los costos más altos de la tierra (aburguesamiento); \*La adecuada disposición de los residuos sólidos generados por ambas plantas de tratamiento; \*Posible disminución de los puestos de trabajo debido al cierre de industrias o cambios de tecnologías, por citar algunos ejemplos.

Respecto de la comunicación que se llevó a cabo en el Proyecto de Saneamiento autorizado por el BM, podemos decir:

- **Autoridad encargada de llevar a cabo las comunicaciones:** siendo ACUMAR el organismo impuesto por la CSJN encargado de implementar el PISA, recae sobre él la tarea de mantener informada a la población las noticias ambientales concernientes a la cuenca. Por el rol que desempeña, es quien debe comunicar adecuadamente los componentes del proyecto a la población, así como promover la participación pública de estos sectores respecto de las inquietudes que tuvieren acerca de los componentes del proyecto. También se le encomendó la realización de la evaluación social e informe de la misma al BM.

- **Partes interesadas:** para que exista una acción comunicativa es necesario la interacción de al menos dos sujetos que sean capaces de coordinar sus planes de acción a través de la aceptación, fruto del entendimiento. Dado la complejidad del asunto, la interacción resulta un verdadero problema atento a la diversidad de partes con derecho a tomar intervención en la cuestión y manifestar su opinión o disenso en la forma o realización de la implementación del proyecto de saneamiento. Entre las partes interesadas podemos encontrar: en primer lugar a las personas que residen en el área de la Cuenca Matanza-Riachuelo, ONGs, un Cuerpo de Monitoreo (cuerpo colegiado compuesto por 5 ONGs que intervinieron en el litigio y liderado a través del Defensor del Pueblo de la Nación) y asociaciones comunitarias.

También resultan partes interesadas tanto los Municipios, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, sindicatos, empresarios del sector privado e integrantes académicos.

- **Acciones Comunicativas Promovidos:** a fin de lograr la autorización del crédito por parte del BM, fue necesario llevar a cabo sucesivas acciones comunicativas entre los distintos actores sociales.



Sin bien, el saneamiento de la cuenta resulta un enunciado imperativo para los actores involucrados directamente en Causa Mendoza, su cumplimiento afecta a una gran cantidad de personas, las cuales hasta el día de la fecha padecen alguna de las múltiples consecuencias de la contaminación de la cuenca.

Es por ello que, al evaluarse la implementación por parte del BM, el organismo exigió como la elaboración de comunicaciones y evaluaciones sociales. Las acciones promovidas debían buscar una amplia participación social.

De acuerdo al Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo realizado por el BM, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- **Consultas** llevadas a cabo dentro de las Evaluaciones Sociales (ES), con participación de una amplia gama de partes interesadas: espacio destinado a la discusión sobre actividades del proyecto, desarrollo de **talleres, visitas de campo, entrevistas y reuniones**. Según el Proyecto de Desarrollo, participaron: gobiernos municipales y el gobierno provincial, sindicatos, empresarios del sector privado, integrantes del ámbito académico, grupos comunitarios y diversas ONG<sup>47</sup>. Dentro de la ES se habrían realizado 45 reuniones con las partes interesadas.

- **Encuentros Abiertos de organizaciones sociales:** de acuerdo al Informe para el Proyecto de Desarrollo Sustentable Matanza-Riachuelo, ACUMAR solo ha realizado dos encuentros abiertos con organizaciones sociales que trabajan en la cuenca (2006). Los mismos fueron anteriores a la aceptación del proyecto por parte del BM.

- Una **reunión municipal** con vecinos de La Matanza (2008). Una segunda reunión fue prevista para diciembre de 2008 en el municipio de Almirante Brown pero fue suspendida por las autoridades sin establecerse una nueva fecha para su realización.

- **Encuestas y grupos focales** durante el estudio sobre disposición a pagar, correspondiente a los análisis económicos exigidos por BM;

- **Consultas** realizadas con métodos formales e informales, y **eventos** de divulgación pública.

- Un **taller de consulta** sobre los términos de referencia de las Evaluaciones de Impacto Ambiental, celebrado el 10 de julio de 2008, al cual asistieron 140 participantes representando una amplia gama de partes interesadas públicas y privadas, y en el que se apoyó en diálogos y discusiones informales; se plantearon cuestiones importantes en

---

<sup>47</sup> Idem, consid. 38, pág. 51.

cuanto a las alternativas de proyecto, especialmente el nivel de tratamiento propuesto para las aguas residuales, y la estrategia global para la cuenca, incluyendo preocupaciones en cuanto al relativo énfasis otorgado a los controles de aguas residuales industriales frente a los domésticos. Otro taller se llevó a cabo el 7 de noviembre de 2008. Durante este taller se plantearon una serie de cuestiones relacionadas con los resultados de la modelización de la calidad del agua, el alcance técnico de la revisión interna del proyecto y los procedimientos de autorización, y la importancia de una comunicación permanente con las partes interesadas.<sup>48</sup>

- **Reuniones de AySA con 11 ONG** previas al taller de presentación de los resultados de las Evaluaciones de Impacto Ambiental.

- **Reuniones del Banco Mundial e intercambio de correspondencia con diversas ONG** que desarrollan actividades en la cuenca, así como reuniones con las partes interesadas que realizaron los 2 equipos de consultoría que llevaron adelante los estudios de Evaluación Social del proyecto.

- **Encuesta** a más de 1000 hogares para recabar información.

- **Consulta web** de los resultados arrojados por las Evaluaciones de Impacto Ambiental en los sitios web de ACUMAR, AySA e Infoshop del BM.

- **Implementación de departamentos de promoción social** dentro de la estructura organizativa de ACUMAR y AySA, para estar conectados permanentemente con las comunidades locales, y facilitar herramientas comunicacionales.<sup>49</sup>

La estrategia de comunicación aspira informar sobre el proyecto de manera transparente a actores sociales y grupos de partes interesadas clave en la cuenca, fortalecer la credibilidad y el apoyo al proyecto, y contribuir al marco general de consulta, participación y emponderamiento del proyecto.

- **Observaciones:** La acción comunicativa se distingue de las interacciones de tipo estratégico porque todos los participantes persiguen sin reservas fines ilocucionarios<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Idem, pág. 157 y 158.

<sup>49</sup> Según el Proyecto de Desarrollo de BM, la ACUMAR, por ejemplo, ha establecido una red de aproximadamente 300 ONG ambientales y comunitarias que son parte de la estrategia de comunicaciones más amplia sobre los temas que enfrenta la Cuenca Hídrica M-R. (Idem, pág. 202).

<sup>50</sup> Según Habermas, existen ciertos efectos de acción en la comunicación de carácter locucionario (cuando una persona expresa algo), ilocucionario (cuando una persona expresa algo con el afán de ser comprendido) y perlocucionario (cuando una persona expresa algo con el afán de lograr algo). Estos efectos se encuentran inmersos en lo que el autor denomina como “elementos pragmáticos formales” (GARRIDO VERGARA, Luis: “Libros Básicos en la Historia del Campo Iberoamericano de Estudios en Comunicación : Habermas y la Teoría de la Acción Comunicativa”, N° 75, Razón y Palabra, 2011, Recuperado de: [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38\\_Garrido\\_M75.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38_Garrido_M75.pdf))

con el propósito de llegar a un acuerdo que sirva de base a una coordinación concertada de los planes de acción individuales.<sup>51</sup>

Según Habermas, otra condición necesaria para que se produzca la coordinación entre las voluntades de las partes y lograr una la armonización de fines individuales, es que el receptor y oyente debe conocer las condiciones en que se da la expresión lingüística transmitida, es decir, conocer las condiciones de veracidad, de realización.

Si bien en este caso todas las partes conocen que el saneamiento de la cuenca el resultado de una sentencia judicial (norma para las partes intervinientes en el litigio que sujeta a los actores al cumplimiento del mandato, por las restricciones convencionales que anteceden), saben además que el saneamiento una necesidad conocida por todos (mundo social).

No puede desconocerse que existieron acciones comunicativas, que posibilitaron la toma de conocimiento de los elementos del proyecto sobre ciertos sectores (ONGs, municipalidades), tampoco no puede aseverarse que ABSOLUTAMENTE TODAS las partes interesadas (la población afectada) hayan tenido pleno conocimiento de las consecuencias del proyecto. Basta con recordar que casi un 1,2 millones de personas que viven en las zonas afectadas, se encuentran por debajo de la línea de pobreza y el 10 % tiene asentamientos informales. Resulta difícil casi, y casi imposible imaginar que a través de una campaña de difusión de información web, este sector social pueda haber tomado conocimiento de cuestiones referentes al proyecto de saneamiento. Menos aun podríamos suponer que ese grupo maneja el suficiente nivel de expresión lingüística para comprender la información técnica expuesta en las Evaluaciones de Impacto Ambiental.

Para los sectores de bajos recursos, la forma más efectiva de toma de conocimiento debe más efectiva ha de haber sido por medio de las encuestas (pues permite llegar de forma directa a cada afectado), sin embargo ese mecanismo no es idónea para dicho fin.

No surge del Proyecto de Desarrollo publicado por BM el contenido de los debates, talleres, o de las reuniones que se mencionan. Los eventos que verdaderamente significaron una interacción comunicativa fueron pocos, y por las descripciones detalladas, se interpreta que estuvieron más bien destinado a determinados grupos sociales (ONGs y agrupaciones con conocimiento específico en la materia).

---

<sup>51</sup> HABERMAS, Jünger: "Teoría de la Acción Comunicativa I. Racionalidad de la Acción y Racionalización Social", Ed. Taurus, Madrid, 1999, pág. 379.

El acceso a la información fue y es un problema. A la fecha, a través de consultas web y remisión de mail, tampoco puede saberse en contenido de las acciones realizadas.

Ante este panorama resulta difícil creer que en los pocos eventos realizados se haya producido un verdadero intercambio de opiniones a través de los cuales los diversos actores (es decir, un porcentaje representativo de la población afectada) hayan podido adoptar de un plan de acción conjunto.

#### **BIBLIOGRAFIA.**

**ÁLVAREZ LANCELLOTTI, Juan Ignacio (Autor); ACEVEDO, María Laura (Colaboradora).** “Análisis de la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ estado Nacional y otros s/ daños y Perjuicios (daños derivados de La contaminación ambiental del Río Matanza - riachuelo)”, en: **FRONTI DE GARCÍA, Luisa (Directora), GARCÍA CASELLA, Carlos Luis (Co-Director).** Aspectos particulares de gestión ambiental – las empresas y sus informes (énfasis en la cuenca Rio Matanza – Riachuelo). Documentos de Trabajo de Contabilidad Social v.2 n.2 2010. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. 2010. Versión pdf online disponible en <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/biblioteca/>

**BANCO MUNDIAL:** “ACUMAR. Evaluación Ambiental del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo”, Capítulo 10, Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/754691468003593338/pdf/E19510v110Capi1Box0338917B01PUBLIC1.pdf> ; Departamento de Desarrollo Sustentable Unidad de Gestión del País para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay Región de América Latina y el Caribe: “Documento de Evaluación de Proyecto del Programa de Préstamo Adaptable Propuesto por un Monto de U\$S 840 Millones para la República Argentina Destinado al Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo, 2009, Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/ARGENTINAINSPANISHEXT/Resources/ProyectoDesarrolloSustentableMatanzaRiachuelo.pdf>

**BIBILONI, Homero M.** “El caso "Mendoza", analizado desde una perspectiva pública”, La Ley online: 0003/014165.

**CAFFERATTA, Néstor A.** “Sentencia colectiva ambiental en el caso "Riachuelo"”, La Ley online: 0003/013984.

**CALEGARI DE GROSSO, Lydia E.** “La cuenca Matanza-Riachuelo, en un programa de ordenamiento ambiental para un área industrial eco-socio-eficiente”, La Ley online: 0003/014166.

**GARRIDO VERGARA, Luis:** “Libros Básicos en la Historia del Campo Iberoamericano de Estudios en Comunicación: Habermas y la Teoría de la Acción Comunicativa”, N° 75, Razón y Palabra, 2011, Recuperado de: [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38\\_Garrido\\_M75.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/ultimas/38_Garrido_M75.pdf)

**GIL DOMÍNGUEZ, Andrés; BASTERRA, Marcela I.** “El deber de información ambiental: un fallo cuyos fundamentos trascienden el caso concreto”, La Ley online: AP/DOC/3197/2012.

**HABERMAS, Jünger:** “Teoría de la Acción Comunicativa I. Racionalidad de la Acción y Racionalización Social”, Ed. Taurus, Madrid, 1999.

**MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS:** “Organismos Internacionales. Multilaterales”, Recuperado de: <http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/relaciones-financieras-internacionales/>

**NOVELLI, Mariano H.** “La sentencia de la Corte Suprema en el caso "Mendoza", un paradigma para el Derecho Ambiental del porvenir”, La Ley online: 0003/014170.

**PANARIO CENTENO, María Marta.** “La Cuenca Matanza Riachuelo: Análisis preliminar desde la Contabilidad Ambiental”, Capítulo 8, pg. 192, en: **FRONTI DE GARCÍA, LUISA, (Directora); GARCÍA CASELLA, Carlos Luis, (Co-directora).** “El sistema contable de gestión ambiental ante el cambio climático”, Documentos de Trabajo de Contabilidad Social v.2 n.1 2009, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. 2010. Versión pdf online disponible en: <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/biblioteca/bibliotecadigital/institutos/cics/a2n1.htm>

**RODRÍGUEZ, Carlos A.** “La causa ‘Mendoza’ y la instrumentación del nuevo paradigma ambiental”, La Ley online: 0003/014174.

**VALLS, Mario F.** “La enseñanza de un fallo histórico: contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo” La Ley online: 0003/014172.