



Ambiente & Sociedade

ISSN: 1414-753X

revista@nepam.unicamp.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e

Pesquisa em Ambiente e Sociedade

Brasil

SPADONI, ELIANA

EL ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES: EL CASO DE  
LA CUENCA MATANZA RIACHUELO

Ambiente & Sociedade, vol. XVI, núm. 2, abril-junio, 2013, pp. 47-61

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade  
Campinas, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=31727843004>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# EL ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES: EL CASO DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO

---

ELIANA SPADONI<sup>1</sup>

## I. Introducción

En América Latina el uso, control y acceso a los recursos naturales es fuente de conflictos (Carruthers, 1999). Las raíces de esta conflictividad pueden encontrarse en diversas causas estructurales. La región cuenta con un abundante capital natural con potencial para múltiples usos, no siempre compatibles. Las disputas sobre usos de territorios, agua, deforestación y agroquímicos componen algunas de las principales causas directas e indirectas de los conflictos ambientales (Jaber, 2012). Según Acselrad (2004) los conflictos ambientales son aquellos que involucran grupos con modos diferenciados de apropiación, uso y significado de los bienes naturales.

Los conflictos ambientales son en esencia: territoriales ya que se construyen a partir de una visión de los actores anclada en el espacio, generando una fuerte colisión entre el espacio económico y el espacio vital (Sabatini, 1997); distributivos debido a que se ponen en juego incompatibilidades percibidas en relación a la inequidad e ilegitimidad en la distribución de derechos y recursos; y políticos ya que se discute no sólo el uso y manejo del recurso natural sino también el control sobre dicho territorio (Mele, 2003; Merlinsky, 2010; Sabatini, 1997).

Estos conflictos tienen en el centro de su discusión los límites al desarrollo para la protección del ambiente y de las generaciones futuras. Si entendemos los derechos ambientales como el derecho humano al aire, agua y suelo limpio (Hiskes, 2009) se generan dos implicancias importantes: la primera es el reconocimiento de un derecho colectivo en donde las generaciones presentes son responsables por las generaciones futuras y donde las acciones legales pueden ser llevadas a cabo no sólo por los afectados directamente sino por organizaciones que representan esos intereses difusos; la segunda es que los derechos ambientales son materia de justicia ya que generan efectos distributivos en la población (Gutiérrez, 2010).

---

<sup>1</sup> Doctoranda de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). E-mail: elispadoni@gmail.com

Para Hajer, el conflicto ambiental es construido socialmente y se entiende como una lucha compleja y continua sobre la definición y formulación del problema ambiental (Hajer, 2008). La conceptualización del conflicto desde esta perspectiva es discursiva y apela a la construcción de un espacio público intermedio para construir aquellas condiciones que tomen en cuenta los discursos y su posterior transformación en decisiones políticas. Otros enfoques, como el de la Justicia Ambiental (Harvey, 1996; Carruthers, 1999), se focalizan en la dimensión distributiva y territorial del conflicto. Por ejemplo, en la Argentina se tiende a identificar grupos definidos por su territorio más que por su condición social. Desde esta perspectiva, los conflictos ambientales pueden suscitarse entre actores de una localidad por intereses contrapuestos en torno al impacto ambiental o las externalidades de una determinada actividad o proyecto (Sabatini, 1998; Martínez Allier, 2004).

Los actores sociales hacen uso de los recursos jurídicos para dirimir los conflictos. De esta forma ciertos dispositivos jurídicos se vuelven recursos para la acción de los colectivos organizados (Merlinsky, 2010). En nuestro país la defensa del ambiente, como aspiración jurídicamente reconocida y legalmente protegida, no sólo permitió agregar demandas sustantivas mediante la actualización local del derecho, también pasó a constituir la mejor estrategia de límites al consumo de recursos naturales, incluyendo “el derecho” a la elegibilidad local, al interior de los espacios provinciales (Delamata, 2012).

Proponemos entender al conflicto como inherente a la sociedad (Simmel, 1964) y que contribuye a la transformación del orden social. Esta perspectiva no considera al conflicto como disfuncional sino que se focaliza en su productividad. Para analizar esta característica del conflicto se utilizará la propuesta teórica desarrollada por el grupo de investigación Confurb<sup>2</sup> que consiste en observar la productividad social (los efectos sociales) de los conflictos en tres tipos de procesos (Azuela, 2008; Merlinsky, 2010; Mele, 2003; Melucci, 1999):

1. Territorialización (*productividad territorial*)
2. Formación de espacios públicos intermedios o arenas públicas de deliberación (*productividad política*)
2. Actualización local del derecho o juridificación para su abordaje (*productividad jurídica*)

La territorialización se refiere a las redes de habitantes que desarrollan una acción colectiva y practican una sociabilidad constitutiva de territorialidad, fuertemente anclada en el espacio (Mele, 2010). Por otro lado, la productividad política responde a lo que Alberto Melucci (1999) propone llamar un espacio público intermedio, una nueva forma de espacio político, cuya función no consiste en institucionalizar los conflictos, sino en construir las condiciones que permiten que los discursos sean escuchados y transformados en decisiones políticas (Mele, 2010). La última es la productividad jurídica, entendida como juridificación del conflicto.

Según Azuela la juridificación del conflicto es el proceso social mediante el cual los conflictos son redefinidos cuando son llevados a la esfera del derecho (2006). Es decir, que los repertorios de los actores sociales se reformulan en el ámbito de la justicia, generando un intercambio de argumentos marcados por una fuerte racionalidad legal. Esta revalorización del derecho abre un proceso de localización y expansión territorial del derecho ambiental que se da paralelamente en las formas procesales que ejecutan actores institucionales como legisladores, jueces y/o defensores públicos en la interpretación y aplicación del derecho (Delamata, 2012).

Existen dos diferentes formas de juridificación: la legislativa y la procedural (Azuela, 2006). La juridificación legislativa se evidencia en la materialización de las expectativas sociales en un conjunto de enunciados jurídicos. Allí predomina una mentalidad normativista que cree que una vez que se han introducido en la ley los criterios normativos solo hace falta voluntad política para aplicarla. El riesgo que se corre con este proceso de materialización es el de exceder la capacidad de los sistemas jurídicos para procesar los conflictos.

La juridificación procedural se refiere al procesamiento de casos individuales. Existen dos tipos de procedimientos: el administrativo y el judicial. El primero corresponde a procesos de índole burocrático administrativo y pocas veces contribuye a la legitimidad del derecho ambiental. El segundo se refiere al tratamiento de casos individuales mediante procedimientos jurídicos. Una forma de analizar ésta última es, como mencionamos anteriormente, la actualización local del derecho que se refiere a que los actores acuden a instituciones tales como: los tribunales locales con competencia, a organizaciones no gubernamentales y a defensorías locales y nacionales para que puedan invocar las leyes ambientales en defensa de la causa que promueven (Merlinsky, 2010; Mele, 2003).

Sin embargo el derecho no alcanza a resolver todas las expectativas de los actores en un conflicto ambiental. Esta investigación aspira aportar al debate en torno a: *¿Qué otros roles institucionales se necesitan para traducir los repertorios que se encuentran en el campo social?*. En esa misma línea, a partir del análisis de la productividad: *¿Cómo los actores movilizan el derecho?* (productividad jurídica), *¿Qué arenas públicas se abren y en cuáles se disputa la reformulación del conflicto?* (productividad política) y por último: *¿Qué nuevos repertorios sociales se inscriben marcados por la visión del territorio?* (productividad territorial).

## II. El rol de la Defensoría del Pueblo

La Institución del Defensor del Pueblo nace en el siglo XIX en Suecia con la finalidad de control y/o supervisión de los actos de la administración. Desde mediados de los ochenta y en especial a partir de los noventa, casi todos los países de América Latina adoptaron nuevas constituciones. Es recién a partir de estas reformas constitucionales que surgen la mayoría de las Defensorías Nacionales en la región sudamericana. Casi todas las reformas han sido muy generosas en el reconocimiento de derechos constitucionales, no sólo incorporaron los derechos civiles y políticos sino

que incluso avanzaron en el reconocimiento de forma de derechos colectivos, en especial el derecho al medioambiente (Rodríguez Garavito, 2011) y reforzaron las formas de justicia constitucional. El modelo latinoamericano que surge en el siglo XX está más vinculado a la defensa de los derechos de primera y segunda generación a través de procesos de *accountability* (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Esto significó que la mayor parte de las constituciones previeron la figura del “ombudsman” o “Defensorías del Pueblo” con el fin último de dotar al ciudadano de mecanismos eficaces para reclamar la vigencia de sus derechos.

En la Argentina la Defensoría es creada por la Constitución Nacional de 1994 en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación; es una institución autónoma y tiene iniciativa legislativa para proponer leyes. Existen 12 oficinas provinciales y alrededor de 20 municipales en todo el país.

Según el artículo N° 1 de la ley de creación del Defensor del Pueblo (ley N.º 24284 y modificatoria 24.379):

“El objetivo fundamental de esta institución es el de proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional”.

Los mecanismos que desarrollan están enfocados en la juridificación procedural: administrativa y judicial, también denominada “legitimación procesal”, para lo cual muchas veces generan coaliciones en conjunto con organizaciones no gubernamentales (ONGs) y asociaciones de vecinos afectados por problemas de salud y ambiente.

Una de las hipótesis de trabajo es que: “*Las Defensorías tienen el potencial de producir efectos en la formulación, reformulación e implementación de la política ambiental. Y que esta potencialidad aumenta cuando se produce una alianza entre la Defensoría del Pueblo y las organizaciones de la sociedad civil*”. Se entiende como política pública a un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1981). Estos efectos se evidencian en: la toma de posición de diversos actores frente a cuestiones que los afectan y en las respuestas gestadas desde las unidades estatales.

Para Hannigan (1995), los factores necesarios para la construcción de un problema ambiental son: la existencia de una autoridad científica para validar el reclamo, personalidades públicas que cumplan el rol de unir el medio ambiente con la ciencia, mucha atención mediática, una dramatización del problema tanto simbólica como visual, algunos incentivos económicos para tomar una acción positiva y el reclutamiento de un sponsor institucional que asegure legitimidad y continuidad.

La segunda hipótesis que subyace este trabajo es que “*La Defensoría del Pueblo de la Nación, se ha convertido en un sponsor institucional de los conflictos ambientales ya que ha tenido una participación fundamental en la evolución de los conflictos en torno a la gestión y uso de los recursos hídricos*”. Se pone así en evidencia que el ajuste de las

expectativas de los actores en conflicto con las leyes y los tribunales requiere de sponsors institucionales capaces de traducir los intereses y derechos de los diversos actores en juego.

### III. El caso de la Cuenca Matanza Riachuelo

Existe una creciente conflictividad en torno a la contaminación de las cuencas hidrográficas en la región metropolitana. Esta región cubre un territorio que abarca un conjunto de 40 municipios más la ciudad autónoma de Buenos Aires, y comprende una población de aproximadamente 14.800.000 habitantes, concentrando el 37% de la población del país.

La Cuenca Matanza Riachuelo tiene 64 km de largo y abarca 2240 km<sup>2</sup> de superficie (Secretaría de Ambiente y Desarrollo, 2013), donde viven más de 4 millones de personas. Incluye la provincia de Buenos Aires, la ciudad de Buenos Aires., y 14 municipios de la provincia de Buenos Aires (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). La cuenca Matanza Riachuelo se constituye así en un territorio que se extiende desde el borde de la llanura pampeana hasta el río de La Plata y que contiene al más denso núcleo urbano-industrial del país. Existen 28 mil empresas de las cuales, según los últimos datos registrados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación, 1.300 son contaminantes y el 80% de pequeño y mediano porte.

En las últimas décadas, una serie de obras y proyectos trataron de rescatar el Riachuelo de su situación de canal de aguas muertas. Algunas de estas iniciativas no carecieron de importancia, pero no por casualidad fueron en el tramo visible, como las que lograron controlar las inundaciones en La Boca y Barracas, y el Paseo Costero en la Vuelta de Rocha durante la década de 1990. La mayoría, sin embargo, consistieron en costosos planes y estudios que tuvieron ejecución apenas parcial. Algunos, incluso, entraron en la nómina de fracasos famosos, como la iniciativa de limpiar el Riachuelo en 1000 días, promovida por el gobierno de Carlos Menem y su secretaria de Medio Ambiente, María Julia Alsogaray, en 1993. La emergencia económica de 2002, por otro lado, hizo desviar los fondos de un crédito del Banco Interamericano del Desarrollo (BID), destinados originariamente para la franja costera del Río de la Plata y el Matanza-Riachuelo, a fines sociales. Los partidos bonaerenses de la cuenca tenían en 2002 mayor nivel de desocupación que aquellos que no pertenecían a ella. En el plano del hábitat, ello se tradujo en que la cuenca se convirtiese en la zona de mayor degradación socioambiental del sector bonaerense.

Hacia fines del 2002, La Asociación Vecinos de La Boca realizó una presentación ante la Defensoría del Pueblo de La Nación y ante la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires con motivo de los graves problemas de contaminación e inundación que sufrían los vecinos residentes en la zona lindera a la Cuenca del Matanza Riachuelo. Alertaban sobre la falta de acciones y políticas por parte de las autoridades gubernamentales competentes. Poco tiempo después, la Defensoría recibió

otra presentación, en este caso realizada por María del Carmen Brite, residente de “Villa Inflamable” en Dock Sud, quien denunciaba que tres de sus hijos sufrían graves problemas de salud debido al alto grado de contaminación causado por el Polo Petroquímico Dock Sud. Estas denuncias se sumaron a otras presentaciones realizadas por organizaciones o ciudadanos en forma individual ante la Defensoría respecto a situaciones y problemas puntuales relacionados a la problemática socio-ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. En consecuencia el Defensor del Pueblo de la Nación inició la actuación Nº 9924/02, dando origen a una investigación con el objeto de movilizar a la opinión pública.

En el año 2003 la Defensoría convocó a un reconocido grupo de organizaciones no gubernamentales y elaboraron el primer informe especial sobre la situación de la Cuenca Matanza Riachuelo, estas instituciones se agruparon en un espacio que denominaron el Espacio Matanza Riachuelo. A este informe le siguió un segundo Informe Especial de Seguimiento del Caso de la Cuenca Matanza Riachuelo 2003-2005, que fue presentado estratégicamente en una conferencia de prensa, en el mismo momento que uno de los mayores conflictos ambientales del país, el conflicto ambiental por las papeleras en Gualeguaychú (Merlinsky, 2010), estaba en primera plana de todos los diarios nacionales y se esperaba la visita del ex presidente Néstor Kirchner en la zona afectada. A partir de esta investigación se dio lugar a un conjunto de recomendaciones desde la Defensoría del Pueblo, plasmadas en las resoluciones 31/2003, 112/2003, 43/2006, 44/2006, 46/2006, 47/2006 y 48/2006, entre las que se puede destacar la que promovía la constitución de una Autoridad de Cuenca interjurisdiccional.

El 20 de junio del 2006 la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) declaró su competencia originaria en la causa “Beatriz Mendoza”. La Corte exigió a través de un innovador proceso de audiencias públicas información a las empresas demandadas y reclamó a las diferentes jurisdicciones de gobierno con competencia en la cuenca la elaboración de un plan integrado y progresivo para el saneamiento del territorio (Merlinsky, 2007). El ejecutivo respondió ante el pedido de la Corte con la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Esto generó cambios en los arreglos de poder de los diferentes gobiernos con competencia en el territorio.

Paralelamente a los informes se diseñó una estrategia legal; la Defensoría junto con las ONGs se presentaron en carácter de terceros ante el máximo tribunal de justicia de la Nación en la causa Beatriz Mendoza. La Defensoría actuó en ejercicio de la misión que le confiere el Art. 86 de la Constitución Nacional y en defensa de la protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses que tutela la Constitución.

El 8 de julio de 2008, la CSJN dictó el fallo “Beatriz Mendoza” exigiendo la recomposición del bien ambiental y el resarcimiento por daño colectivo en los términos que establece la Ley General del Ambiente (Ley 25.675, art. 28 y 30) por el cual responsabilizó y exigió acciones y resultados concretos al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en pos de recomponer el ambiente (Napoli y Espil García, 2011). Esta imposición de la Corte a cooperar, cambió las reglas de juego.

A partir del juicio, el entramado jurídico y político institucional de “naturaleza mixto” (Abramovich, 2009) que se formuló para la ejecución y seguimiento de la causa fue:

– En un primer momento se encomendó al Juzgado Federal en primera instancia de Quilmes, presidido por el Juez Armella, realizar el seguimiento de las acciones de la causa. Debido a irregularidades en el manejo de la misma , la Corte Suprema de Justicia de la Nación removió a fines del 2012 al Juez Armella de la causa y designó a dos nuevos juzgados: el Juzgado Nacional N 12 y el Juzgado Federal de Morón. Esta división de tareas aspira a generar un mayor control y transparencia en la ejecución de la sentencia.

En la Resolución del 7 de Agosto de 2012 emitida por el juzgado federal de Quilmes, el ex Juez explicaba la forma en que desde el derecho se interpreta la política.

“...Los casos ambientales requieren de una actividad jurisdiccional extraordinaria cuyo marco normativo descansa en la aludida norma (Art.32 de la ley 25.676) pero que se ve acentuada en la práctica por la propia naturaleza del conflicto socio ambiental...en ese contexto, un esquema clásico de la actividad jurisdiccional no respondería a la solución pragmática de los conflictos ambientales. El derecho ambiental requiere, por tanto, un activismo jurisdiccional amplio, menos formalista, con miras a la prevención y la recomposición del daño ambiental”.

- La Auditoría General de la Nación asumió el rol de control de la ejecución presupuestaria.
- Se creó la figura del Cuerpo Colegiado: un modelo participativo para el seguimiento del caso, la Defensoría del Pueblo en conjunto con las mismas ONGs demandantes conformaron este espacio encargado de controlar la ejecución de la sentencia. Sin embargo, este espacio de negociación es mucho más que un *watchdog*, sino que se ha convertido en un espacio de construcción de coaliciones discursivas (Hajer, 2008) hacia dentro del cuerpo colegiado y de articulación con los otros actores involucrados en el conflicto ambiental. El Cuerpo Colegiado actúa como tercero en la causa y tiene como objetivo impulsar las acciones destinadas a lograr la ejecución de la sentencia y hacer efectiva la participación ciudadana. Sin embargo, los objetivos del cuerpo colegiado van más allá de los citados formalmente, principalmente porque se ha convertido en un espacio de construcción de incidencia colectiva para la ejecución de la sentencia. Lo que se discute son estrategias para incidir, a veces, colectivamente otras de forma individual en la política ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo.

### III.i El Cuerpo Colegiado

El Cuerpo Colegiado está conformado en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Nación y ejerce la Secretaría ejecutiva. Las organizaciones que lo conforman son: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Centro de Estudios Legales y Sociales, Asociación de Vecinos de la Boca, Fundación Greenpeace Argentina y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos.

Son funciones del Cuerpo Colegiado:

- Cumplir con los mandatos establecidos por la CSJN.
- Ejercer y promover la participación ciudadana en el control del cumplimiento de lo ordenado por la Corte.
- Impulsar acciones para controlar el Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo.
- Establecer mecanismos para la recepción de sugerencias de la ciudadanía.
- Formular planteos concretos ante la ACUMAR y las autoridades competentes.
- Cumplir las misiones que en el curso de la ejecución de la sentencia puedan ordenarle los juzgados a cargo de la causa.

El Cuerpo Colegiado se encarga de traducir las expectativas de las organizaciones no gubernamentales y los vecinos de la cuenca a las autoridades ejecutivas, judiciales y legislativas.

Las acciones del Cuerpo colegiado se focalizan:

Hacia afuera en:

- Mejorar el acceso a la información a través de la generación de un boletín de novedades de la cuenca, difusión en página de Internet, seminarios y publicaciones.
- Proponer metodologías y sistemas innovadores para mejorar la gestión ambiental de la cuenca a través de escritos, informes especiales, etc.
- Seguimiento a la sentencia de la corte: a través de reuniones con funcionarios de ACUMAR, reuniones con funcionarios de los juzgados ejecutores de la sentencia, etc.
- Promover la participación ciudadana: encuentros con vecinos y asociaciones barriales de los municipios de la Cuenca, seminarios y recorridas por las zonas más afectadas, seguimiento de los reclamos por las relocalizaciones.

Hacia dentro en:

- Consensuar estrategias de incidencia colectivas y particulares.
- Definir roles y expectativas de cada uno de los miembros, ya que la experiencia de cada actor con su entorno difiere en cada caso y se modifican con sus

redes de alianza e intereses sobre las preocupaciones ambientales. Por ejemplo, lo que puede ser para una organización como un honor destacado en el espacio social vital, donde siguiendo a Lefebvre (1974) se reproducen las relaciones de producción, para una asociación de vecinos, puede transformarse en “una probation”. Particularmente porque el vecino afectado no cuenta con fondos asignados para financiar su participación en el cuerpo colegiado, en definitiva se ponen en juego recursos institucionales y personales.

- Negociar la visión de la naturaleza, es decir, los límites a la medioambientalización del tema.
- El poder de nombrar y codificar (Bordieu, 2005), la capacidad del Cuerpo Colegiado de institucionalizar conceptos, ideas y acciones bajo el mandato inapelable del orden jurídico.

Es posible pensar el rol del cuerpo colegiado como un cuerpo de peritos y/o expertos que discuten controversias socio;técnicas en un determinado espacio y que realizan interpretaciones subjetivas de los hechos (Callon, M; Lascoumes, P y Barthe, Y, 2001). Si las controversias se discuten alrededor de la caracterización del daño y el procedimiento legitimo que debe ser utilizado para llegar a esa caracterización, el cuerpo colegiado necesita un cuerpo ampliado con mayores capacidades técnicas (planificadores urbanos, hidrólogos, etc.) para poder evaluar la implementación de las políticas públicas de la cuenca.

## IV. La productividad del conflictos

### Productividad Jurídica

La Defensoría del Pueblo se convirtió en el promotor institucional capaz de abordar el conflicto y juridificarlo. O en palabras de Bordieu (2005), un cuerpo independiente de los grupos en conflicto capaz de transformar conflictos irreconciliables en intercambios legales fundados en argumentos racionales entre individuos iguales.

Está juridificación del conflicto a través de la sentencia de la Corte generó cambios en la manera en que el conflicto fue procesado. Los actores no gubernamentales movilizados junto con la Defensoría, bajo la figura de terceros en la causa, se convirtieron en los paladines de la justicia ambiental. La reformulación del conflicto en términos legales tuvo como resultado una reconfiguración del esquema de participación, donde las voces de los vecinos directamente afectados quedaron subsumidas en la capacidad de los actores del cuerpo colegiado de traducir los aspectos legales y desenvolverse en un marco jurídico normativo reducido a unos pocos.

Lo que comenzó como una movilización del derecho por parte de los afectados, que a través de un promotor institucional lograron instalar en la agenda pública un tema ambiental, devino en una reformulación del conflicto en términos, no sólo metropolitano, sino en una revalorización del espacio de la cuenca en términos de calidad de vida y la concepción del agua como derecho humano (Hiskes, 2009).

## Productividad Política

Si bien todo conflicto es político, lo que destaca la productividad política es la generación de espacios intermedios entre diversos actores en pugna a través de arenas públicas de deliberación. Estas arenas se pueden dar en distintos niveles, los cuales pueden a su vez ser fuente de disputas y consensos.

En el caso de la Cuenca, el conflicto se dirime por un lado en la CSJN, donde las arenas de deliberación estuvieron marcadas por las audiencias públicas previas al fallo del 2008 y posteriores, marcadas por un proceso innovador de participación en las mismas. Luego bajo la misma arena legal, el conflicto se dirimió muchas veces en el despacho del Juez a cargo, en las reuniones mantenidas entre distintos actores para consensuar caminos en la ejecución de la sentencia. Además en este nivel, puede decirse que la Corte reglamentó la ley general de ambiente a partir de la sentencia.

Otro nivel es el de la implementación de la política ambiental, en ACUMAR, donde los actores en juego negocian los distintos lineamientos de implementación del Plan Ambiental de Saneamiento (PISA) de la Cuenca Matanza Riachuelo. Bajo esta misma órbita se delinean la articulación del PISA con las políticas ambientales de los municipios de la cuenca, en ese caso la implementación de la política ambiental idealmente va de la mano de la articulación con políticas de salud, hábitat, infraestructura y desarrollo social, entre otras.

Y por último, el Cuerpo Colegiado se constituye también como una arena pública en donde, como mencionamos anteriormente, se discuten estrategias de seguimiento e incidencia en la ejecución de la sentencia y la participación ciudadana. Sin embargo, este espacio de deliberación requiere ser ampliado, es decir, sumar las voces de los vecinos afectados en el territorio, no sólo a través de visitas in situ, sino a partir de generar espacios intermedios como las mesas de participación social que recién están siendo implementadas por ACUMAR. En la última audiencia pública la Defensoría solicitó la realización de audiencias públicas con los afectados por las relocalizaciones; la Corte respondió afirmativamente. En ese sentido la Defensoría tiene la oportunidad de aprovechar al máximo la productividad política del conflicto convirtiéndose en un articulador interinstitucional entre las distintas voces en juego en el territorio.

## Productividad Territorial

Siguiendo a Harvey (2009) existen dos lógicas de poder en el espacio urbano, la lógica del Estado territorial y la del capital, ninguno de ellos tiene en el centro de sus decisiones la idea de justicia social. Sin embargo, la Defensoría en este caso, ha podido instalar la idea de justicia social para el ordenamiento territorial de la Cuenca.

La juridificación del conflicto ha dado lugar a:

- Un reclamo por el ordenamiento ambiental del territorio de la cuenca.
- Un cuestionamiento del régimen de territorialidad metropolitana.

- La construcción social de lo que la opinión pública conoce como cuenca matanza riachuelo.

## V. Conclusiones

El rol de la Defensoría del Pueblo en sus inicios fue la juridificación del conflicto a través de la legitimación procesal, retomando nuestra primera hipótesis, la Defensoría aumentó sus posibilidades de incidir en la política ambiental a través de la alianza con las organizaciones de la sociedad civil.

El trabajo encomendado a la Defensoría por la CSJN plasmado en el Cuerpo Colegiado la ubica en un nuevo lugar. Este espacio innovador y de una gran complejidad sistémica, le demanda convertirse en el articulador de distintas visiones, representar las voces de los afectados, sostener el tema en la agenda pública, promover el ordenamiento territorial y controlar el proceso de gestión pública, con el fin último de contribuir a la construcción de una política ambiental metropolitana en una zona históricamente marginada.

La Defensoría en su rol de sponsor institucional de la Cuenca Matanza Riachuelo tiene la doble responsabilidad de consensuar e incidir. Hacia dentro del Cuerpo Colegiado existen distintos tipos de ambientalismos que van desde el conservacionista, la justicia ambiental hasta el ecologismo de los medios de vida. Es en el marco de una mirada articuladora que promueve la generación de consensos que la Defensoría puede presentar una visión estratégica ante los diferentes espacios de deliberación del conflicto. Y es en su rol de incidencia donde la Defensoría puede posicionarse en la defensa del agua como derecho humano y la incorporación de la justicia social en la agenda ambiental.

Se cumplen ahora diez años desde el primer informe especial de la Cuenca Matanza realizado por la Defensoría y las organizaciones no gubernamentales; hoy el problema de la cuenca no es un problema desatendido, se ha convertido a partir del fallo de la Corte en acciones de política pública ambiental. Sin embargo, los procesos de juridificación en conflictos ambientales complejos que abarcan aristas sociales, económicas y políticas transjurisdiccionales requieren el desarrollo de estrategias integrales, que van desde la incidencia hasta la generación de arenas de deliberación.

El camino aún es muy largo, fundamentalmente porque las acciones conjuntas interjurisdiccionales son muy difíciles de llevar a cabo, producto de la ausencia de una cultura política de colaboración interjurisdiccional (queda feo otra vez) y del abordaje de los conflictos ambientales desde una perspectiva muy poco integral.

En ese sentido, la Defensoría del Pueblo tiene una oportunidad, la de descentrar el conflicto de la lógica jurídico cétrica y adentrarse en la productividad política del conflicto a través de la generación de arenas públicas de deliberación como paso fundamental para el desarrollo de una institucionalidad para el abordaje de los conflictos ambientales en la Argentina.

## Notas

i Confurb (Conflits de proximité, dynamiques urbaines) es una red de investigación que coordina desde la Universidad de Tours Patrice Melé.

## Referencias

- Abramovich, V. (2009) "El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales". En Abramovich, V y Pautassi, L (comp). **La revisión judicial de políticas sociales. Un estudio de casos.** Buenos Aires. Editores del Puerto. 2009. capítulo VII.
- Acselrad, H. (Org). (2004) **Conflitos ambientais no Brasil.** Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- Azuela, A.y Mussetta, P. (2008) "Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México". Mimeo Nº.70. México DF. Pp. 13 40.
- Azuela, A. (2006) **Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental.** México DF. UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales. Fontanamara.
- Bordieu, P. (2005) **La Fuerza del derecho: elementos para una sociología del campo jurídico.** Siglo del Hombre Editores. Bogotá.
- Callon, M; Lascoumes, P y Barthe, Y. (2001) **Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique.** Paris. Seuil.
- Carruthers, D. (1999) **Environmental Justice in Latin America: problems, promise and practice.** MIT Press.
- Defensoría del Pueblo de la Nación. (2003) **Primer Informe Especial sobre la cuenca Matanza Riachuelo.** <http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo.pdf>
- Defensoría del Pueblo de la Nación. (2006) **Informe Especial de Seguimiento sobre la Cuenca Matanza Riachuelo 2003-2005.** [www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/informe\\_riachuelo2003"2005.pdf](#)
- Defensoría del Pueblo de la Nación. (2007) **Informe Especial sobre la Cuenca del Río Reconquista.**
- Delamata, G. (2012) "Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho al ambiente de susentabilidad fuerte en el sector extractivista megaminero", Dossier 3 Ecología Política y Ciencias Sociales, **Revista de la Carrera de Sociología Entramados y Perspectivas**, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Gutiérrez, R. (2011). Gobierno local y cuestiones metropolitanas; políticas ambientales en los municipios bonaerenses de la región metropolitana de Buenos Aires. En Idiart, A. (comp). **Estado Benefactor y Políticas Sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay.** Editorial Biblos. Pág. 121-144.

- Hajer, M. (1995) *The politics of environmental discourse*. Oxford. Clarendon Press.
- Hannigan, J. (2006) *Environmental Sociology*. New York: Routledge.
- Harvey, D. (1996) *Justice, nature, and the geography of difference*. Oxford; Blackwell.
- Hiskes, P. (2009) *The Human Right to a Green Future*. Cambridge: Cambridge University Press, Pp. 1-25, 48-91, 117-151.
- Jaber, M. (2012) *Conflitos socioambientais de Mato Grosso*. Tese (Ecología e Recursos Naturais), Universidade Federal de São Carlos.
- Lefebvre, H. (1974) "La producción del espacio". *Revista de Sociología*, Nº 3.
- Maiorano, JL. (2004) "La Tutela institucional del ambiente en Latinoamérica". En Jaquenod, S. (coordinadora). *Misceláneas de Derecho Ambiental: programa iberoamericano de derecho ambiental*. Colegio de Abogados de Madrid. Ed. Dykinson.
- Melé, P (2003) "Introduction: Conflits, territoires et action publique". En : Melé, P; Larrue, C.; Rosenberg, M. *Conflits Territoires*. Tours; Maisondes Sciences de L'Home. Presses Universitaires François Rabelais. Págs.13 a 32.
- Mele, P. (2008) "Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale", dans, I. Garat, R. Séchet, D. Zeneidi (comp). *Espaces en (trans)action*. Rennes. PUR. Págs. 239-250.
- Merlinsky, G. (2007) "Conflict ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires". En: Solari Vicente, A. y Cruz Santacroce, A.(compiladores). *Sociedad Civil y Desarrollo Local*. International Society for the Third Sector Research. Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo; Editorial Porrúa.
- Merlinsky, G. (2010) "La Juridificación de los conflictos ambientales en Argentina: Actores, controversias y construcción de derechos", Preparado para presentar en el **Congreso 2010 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos**, Toronto, Canadá.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. El Colegio de México, Capítulo 1. Teoría de la acción colectiva. Pág. 25-54.
- Napoli, A y Garcia Espil, J. (2011) "Riachuelo: Hacer hoy pensando en la Cuenca del mañana". *documentos FARN*. [www.farn.org.ar](http://www.farn.org.ar)
- Oszlak y O'Donnell. (1981). "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación". Documento de CEDES/CLACSO. Número 4.
- Rodríguez Garavito, C. (Coord.) (2011). *El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Ed. Siglo XXI.
- Sabatini, F. (1997). "Conflictos Ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas". *EURE*. Santiago de Chile; Vol. XXII, Nº 68. Págs. 77-91.

Secretaria de Ambiente y Desarrollo. Buenos Aires, 2013. <http://www.ambiente.gov.ar>. (acceso en 23 de mayo de 2013)

Simmel, G. (1967) *Conflict and the web of group affiliations*. The Free Press, New York.

Sometido en: 07/09/2012

Aceptado en: 10/03/2013

# EL ROL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES: EL CASO DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO

---

ELIANA SPADONI

**Resumen:** Las reformas constitucionales latinoamericanas de la última década, crearon y/o reforzaron las formas de justicia constitucional. La mayor parte de las constituciones previeron el rol del “ombudsman” o las “defensorías del pueblo” para la defensa y promoción de los derechos. El surgimiento de múltiples conflictos ambientales sobre el uso y acceso a los recursos naturales ha puesto de manifiesto la necesidad de contar con mecanismos institucionales, como los que posee la Defensoría, para su abordaje. El objetivo de este artículo es analizar el rol de la Defensoría del Pueblo en el abordaje del conflicto ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo.

**Palabras Clave:** Conflicto Ambiental. Política Ambiental. Juridificación. Defensoría del Pueblo.

**Resumo:** As reformas constitucionais latino-americanas da ultima década criaram e/ou reforçaram as formas de justiça constitucional. A maior parte das constituições incorporou o papel de “ombudsman” para a defesa e promoção dos direitos. O surgimento de múltiplos conflitos ambientais sobre o uso e acesso aos recursos naturais evidenciou a necessidade de mecanismos institucionais, como a Defensoria Pública, para gerenciá-los.

O objetivo deste artigo é analisar o papel da Defensoria Pública na abordagem de conflito ambiental na Bacia Matanza Riachuelo.

**Palavras-chave:** Conflito Ambiental. Política Ambiental. Jurídico. Defensoria Pública.

**Summary:** The last decade Latinoamerican constitutional reforms have created and/or enforced the constitutional justice forms. Most of the constitutions have incorporated the “ombudsman” role for the defense and promotion of rights. The arise of environmental conflicts on natural resources management have evidence the need for institutional mechanisms, such as the Ombudsman’s skills, to manage them.

The aim of this paper is to analyze the role of the Ombudsman’s Office in the Matanza Riachuelo Basin environmental conflict.

---

**Keywords:** Environmental Conflict. Environmental Policy. Juridification. Ombudsman.

