

EL DERECHO AMBIENTAL EN LA PERSPECTIVA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. “EL CASO RIACHUELO” COMO DESAFÍO DE DESARROLLO HUMANO Y CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO¹

Mario Cámpora

Professor de Direito Constitucional da Universidade de Buenos Aires. Secretario Letrado de La Corte Suprema de Justicia de La Nación Argentina

Sumario

Introducción; ¿I. Derecho a qué tipo de ambiente? A. ¿Existe un derecho a un ambiente “de una calidad determinada” en el derecho internacional? B. El artículo 41 (“la cláusula ambiental”) de la Constitución Argentina; II. Tendencias en la jurisprudencia de la CSJN, A. Chaco, B. Salas; III. Riachuelo, A. La causa judicial, B. La problemática urbana y de conservación del patrimonio en la causa “Riachuelo”; Conclusión; Notas

INTRODUCCIÓN

La primer parte de este trabajo apunta a establecer que a pesar de la incertidumbre de una definición en torno al alcance del derecho al ambiente en el derecho internacional, la Constitución Nacional de la República Argentina (CN) – en línea con muchas otros alrededor del mundo- reconoce desde 1994 un derecho ambiental definido como un derecho individual y colectivo de la comunidad. La segunda parte reseña en forma sintética el desarrollo de *Chaco* y *Salas*, dos casos paradigmáticos de la jurisprudencia ambiental de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). La tercer parte se centra en el caso *Riachuelo*. Pretende generar algunas ideas en torno al análisis de este caso desde la perspectiva de la conservación del patrimonio.

¿I. DERECHO A QUÉ TIPO DE AMBIENTE?

¿A. Existe un derecho sustantivo a un ambiente “de una calidad determinada” en el derecho internacional?

El primer principio de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano (conocida como “la Declaración de Estocolmo”) establece que *[e]l hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras*. El principio 18 se refiere expresamente al *bien común de la humanidad*. Los años que siguieron a esta declaración fueron testigo de una multiplicidad de instrumentos internacionales de protección del medio ambiente. Hoy en día, es indudable que hay una creciente relación entre derechos humanos y la protección del medio ambiente².

Sin embargo, aún permanece abierto el debate sobre el alcance y exigibilidad en el derecho internacional del derecho a un ambiente sano y sustentable.

Por un lado, se ha argumentado que un derecho humano sustantivo al medio ambiente aún no existe en el derecho internacional³; que el concepto de “derecho ambiental de calidad” carece de contenido y que no pueden elaborarse normas justiciables para hacer cumplir ese derecho; que es un derecho meramente programático, o un derecho que existe a nivel de “*aspiración*”⁴; en suma, que debido a su redacción es un objetivo de política más que un derecho.

Desde la perspectiva opuesta, se ha afirmado que la jurisprudencia de los tribunales regionales de derechos humanos indica que una dimensión medioambiental de los derechos humanos ha sido reconocida como implícita en los compromisos contraídos por los convenios y tratados pertinentes de derechos humanos⁵. Se ha dicho en el contexto interamericano que el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos (“Protocolo de San Salvador”) y la jurisprudencia que emerge del caso *Awás Tingni*⁶ reconocen expresamente un derecho a un medio ambiente sano⁷; y que, en otros contextos regionales, cabe señalar que la Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos (conocida como “la Carta de Banjul”) reconoce que *todos los pueblos tendrán derecho a un entorno general satisfactorio favorable a su desarrollo*⁸. Se agrega que este artículo fue interpretado por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (“CADHP”) como una evidencia de que los estados deben crear y organizar los procedimientos y medidas *para evitar la contaminación y la degradación ecológica, para promover la conservación y para asegurar un desarrollo ecológicamente sostenible y el uso de los recursos naturales (...) ofrecer estudios de impacto ambiental y social (...) proporcionar información a las comunidades (...) y proporcionar oportunidades significativas a los individuos a ser oído*⁹. De este brevísimo repaso surge que mucho se ha dicho en el debate actual sobre si existe o no un derecho humano sustantivo al medio ambiente – o si está emergiendo– en el derecho internacional.

B. El artículo 41 (“la cláusula ambiental”) de la Constitución Argentina

El debate resulta útil para ilustrar la complejidad jurídica de la cuestión abordada, que

no es ajena al derecho constitucional argentino. En línea con las principales conclusiones del Informe Brundtland¹⁰, la convención constituyente reformadora argentina de 1994 introdujo una disposición que fue incluida en el artículo 41 de la CN, como parte de un nuevo capítulo bajo el título "*Nuevos derechos y garantías*":

Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.¹¹

El primer párrafo del artículo define los derechos que gozan todos los habitantes, y efectúa una caracterización del ambiente como sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. También reconoce el principio de desarrollo sustentable inter generaciones, que es el principio tal vez más fundamental del derecho ambiental. En el segundo párrafo se delimitan las obligaciones de los Estados y de los privados y se especifica una dimensión cultural, social y económica del ambiente. En este punto queda claro que derecho ambiental y derecho de los recursos naturales, realmente, no son lo mismo, y desde esa perspectiva se puede afirmar que en términos constitucionales argentinos, sin ambiente sano y equilibrado no hay desarrollo humano posible. En el tercer párrafo se establece el federalismo concertado: esto es que las provincias y el estado federal deben conjuntamente cumplir con la protección del ambiente; el estado federal tiene a su cargo dictar los presupuestos mínimos ambientales para todo el país; las provincias pueden ampliarlos. Finalmente, el cuarto párrafo consagra una prohibición específica referida al ingreso al territorio nacional de residuos peligrosos y radiactivos. Ante este cuadro, surge que el constituyente acuñó en 1994 una cláusula ambiental que nos da herramientas –aunque muy genéricas, por cierto- que deben obligatoriamente ser desarrolladas por las autoridades.

Seguidamente, me interesa desarrollar cuatro características que surgen de la jurisprudencia ambiental de la CSJN, y que - entiendo - resultan útiles para entender la forma en que ese tribunal ha interpretado la norma: el alcance de los principios de prevención y de desarrollo sustentable; el carácter justiciable de la cláusula ambiental de la CN y el alcance del derecho al ambiente como un derecho colectivo.

Es importante destacar en primer lugar que la reciente jurisprudencia de la CSJN ha señalado que el constituyente reformador de 1994 estableció la prioridad de la protección preventiva, esto es que los daños deben ser prioritariamente impedidos, luego restaurados, y por último, si no hay otras opciones, deben ser reparados: [...] *tiene una prioridad absoluta la prevención del daño futuro, ya que (...) en el presente se trata de actos continuados que seguirán produciendo contaminación. En segundo lugar, debe perseguirse la recomposición de la polución ambiental ya causada conforme a los mecanismos que la ley prevé, y finalmente, para el supuesto de daños irreversibles, se tratará el resarcimiento.*¹²

En segundo lugar, la CSJN ha entendido que la cláusula ambiental que establece un *desarrollo sostenible* implica equilibrar la búsqueda del desarrollo económico con la protección del medio ambiente, añadiendo así al concepto de desarrollo sostenible una dimensión de equidad intrageneracional e intergeneracional: *[!]a tutela del ambiente importa el cumplimiento de los deberes que cada uno de los ciudadanos tienen respecto del cuidado de los ríos, de la diversidad de la flora y la fauna, de los suelos colindantes, de la atmósfera. Estos deberes son el correlato que esos mismos ciudadanos tienen a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras, porque el daño que un individuo causa al bien colectivo se lo está causando a sí mismo.*¹³ También se ha expedido la CSJN respecto de la naturaleza individual o colectiva del bien protegido: *[!]a mejora o degradación del ambiente beneficia o perjudica a toda la población, porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual, y de allí deriva la particular energía con que los jueces deben actuar para hacer efectivos estos mandatos constitucionales.*¹⁴

En tercer lugar, a modo de interpretación, la CSJN ha destacado el carácter justiciable de la disposición: *la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho.*¹⁵

En cuarto lugar, la reforma de 1994 delineó un procedimiento especial diseñado para habilitar las acciones legales para defender "los derechos con un impacto colectivo", añadiendo así a los derechos sustantivos reseñados una dimensión procesal: *[p]odrán interponer esta acción [de amparo] contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.*¹⁶

Dado que no existen leyes de procedimiento general que regulen en Argentina las acciones colectivas a nivel federal, por actividad pretoriana de la CSJN se han elaborado las normas aplicables. En 2009, la CSJN falló el caso "Halabi"¹⁷, describiendo por primera vez las características de una acción que apunta a proteger los derechos colectivos.

El fallo de la CSJN clasifica los derechos en: (i) individuales; (ii) colectivos, cuyo objeto son intereses colectivos; y (iii) colectivos, cuyo objeto son intereses individuales homogéneos. En el contexto de los derechos ambientales, me centraré en la segunda categoría: derechos colectivos cuyo objeto son intereses colectivos. Con la clasificación anterior en mente¹⁸, haré referencia a tres conflictos derivados de la degradación del medio ambiente que no pueden resolverse mediante la invocación de un derecho individual (por ejemplo, el derecho a la vida, la propiedad o la privacidad): los casos *Chaco*, *Salas* y *Riachuelo*. En atención al interés que el último caso citado puede tener para la temática del desarrollo urbano y la protección del patrimonio, me detendré con mayor atención en su problemática.

II. TENDENCIAS EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CSJN

A. Chaco¹⁹

En 2007, el Defensor del Pueblo de la Nación presentó una demanda ante la CSJN contra el Estado Federal y la provincia del Chaco, exigiendo que se adopten medidas adecuadas para garantizar los derechos a la vida, salud, asistencia médica, vivienda, acceso al agua y alimentos, educación de ciertos pueblos originarios argentinos—principalmente Tobas—de acuerdo a lo reconocido en los tratados de derechos humanos que en el orden jurídico argentino tienen jerarquía constitucional²⁰. Explicó en su demanda que la tala indiscriminada de bosques nativos por las empresas madereras y la cría de ganado causaban desertificación, empobrecimiento del suelo y pérdida de biodiversidad en esa provincia. Agregó que diversos planes de desarrollo (públicos y/o privados) implementados de manera inconsulta en los territorios que habitan pueblos originarios afectaba los ciclos reproductivos de la flora y fauna. Alertó en particular que el río Pilcomayo, recurso hídrico de esas comunidades, presentaba altos niveles de contaminación con mercurio y otros metales pesados debido a derrames en las zonas costeras de Argentina y Paraguay.

En el marco de un procedimiento abreviado, la CSJN consideró que los estados demandados debían informar las medidas de protección adoptadas en favor de las comunidades que residen en la región; implementar los programas requeridos y asignar recursos específicos para atender a la emergencia en las comunidades. Por último, la CSJN ordenó a la provincia del Chaco, como medida de precaución, proporcionar modos eficientes de transporte y comunicación entre los puestos de salud pública y las áreas específicas donde predominan los asentamientos Tobas.

B. Salas²¹

En diciembre de 2008, los representantes de diversas asociaciones de agricultores y de comunidades indígenas presentaron una demanda ante la CSJN contra el Estado Federal y la provincia de Salta. Sostuvieron que esa provincia había autorizado la deforestación indiscriminada en los departamentos de San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria. Las comunidades indígenas alegaron que tales acciones eran inconstitucionales porque desconocían su derecho a poseer "*las tierras que tradicionalmente ocupan*" reconocido en la "cláusula de los pueblos originarios" de la Constitución Nacional²². Desde esta perspectiva, exigieron el derecho a ser oído, en el marco que establece la CN de "*participación [de los pueblos originarios] en cuestiones relacionadas con sus recursos naturales y en otros intereses que los afectan*"²³. Solicitaron a la CSJN la suspensión inmediata de los permisos de desmonte, su declaración de inconstitucionalidad y de nulidad absoluta; la prohibición de la concesión de nuevos permisos; la restauración del medio ambiente; en caso de que ello fuera técnicamente imposible, la fijación de una compensación a su favor.

El Procurador General consideró que en este caso la demanda se basaba en conflictos de interpretación propios de la ley provincial y que por ello la jurisdicción original y exclusiva de la CSJN resultaba vedada. Aún así, la CSJN resolvió no rechazar *in limine* el caso; convocó a una audiencia pública, pidió información específica respecto de los hechos de la causa y emitió una medida preventiva suspendiendo todos los permisos de tala y desmonte

emitida por el Gobierno Provincial en un área de aproximadamente un millón de hectáreas²⁴.

III. RIACHUELO²⁵

A. La causa judicial

El caso del Riachuelo es considerado un hito en el derecho ambiental de América Latina. La cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) tiene una extensión de 64 kilómetros; corre a través de una zona industrial altamente urbanizada de la región metropolitana de Buenos Aires. Aproximadamente 3,5 millones de personas habitan la CMR. Separa el sur de la ciudad de Buenos Aires de la provincia homónima. En sus fronteras operan más de 3.500 industrias textiles, curtiembres, petroquímicas y de procesamiento de carne.

A pesar de la contaminación generalizada, las autoridades han realizado promesas durante más de 200 años de resolver el cada vez más gravoso problema ambiental. La CMR ha sido contaminada desde el siglo XIX, pero en las últimas décadas el nivel de contaminación se ha vuelto crítico. El Auditor General de la Nación advirtió sobre el riesgo de una "catástrofe sanitaria" y el Defensor del Pueblo de la Nación advirtió dos veces en los últimos tres lustros por la falta de políticas públicas que rigen la materia. En 2004, 17 personas comparecieron ante la CSJN en el ejercicio de sus derechos, y algunas de estas personas también lo hicieron en nombre de sus hijos menores. Presentaron una denuncia contra el Estado Federal, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ("CABA") y 44 empresas individualizadas en la demanda.

Solicitaron la creación de un fondo público con fines de reparación a los alegados daños al medio ambiente; que el Estado Federal argentino reanude y culmine un plan de remediación ambiental que había sido suspendido en 1998; pidieron el diseño y la ejecución de medidas para proporcionar atención médica inmediata a la población ribereña de la CMR, y la inscripción de la demanda en los registros de accionistas de cada una de las empresas demandadas.

En junio de 2006, la CSJN resolvió que los tres estados demandados debían presentar, dentro de un plazo de 30 días, un plan integral de control sobre el desarrollo de las actividades industriales; un estudio de impacto ambiental integral; un programa de capacitación ambiental; y un programa de información ambiental.

La CSJN celebró una audiencia pública en septiembre de 2006. El Estado Federal, la provincia de Buenos Aires y la CABA señalaron entonces que existía un consenso entre los tres estados con respecto a la dimensión estructural del problema. Más significativamente, presentaron el Plan Integral de Saneamiento Ambiental ("PISA") de la CMR. Describieron las principales características de este programa, su contenido político e institucional, las cuestiones relativas a remediación ambiental y los aspectos sociales del plan. El PISA trata en particular el control de la contaminación industrial, de las inundaciones, el tratamiento de los residuos sólidos urbanos y la rehabilitación urbana. También anunciaron la creación de un organismo interjurisdiccional, con la responsabilidad exclusiva de sanear la CMR: la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo ("ACUMAR"), a cargo de implementar el plan de gestión ambiental y la administración de la misma.

En febrero de 2007, en el marco de la supervisión judicial de la aplicación del PISA, la CSJN convocó una nueva audiencia pública. En esa ocasión, la ACUMAR presentó el avance del plan. La CSJN consideró que las conclusiones del plan resultaban poco precisas en sus diagnósticos, en los planes de implementación y en los objetivos. Por ello convocó a la Universidad de Buenos Aires ("UBA") para que se expida sobre la idoneidad de dicho plan. Basado en el informe de la UBA, la CSJN ordenó nuevamente la recopilación de información precisa, actualizada, pública y accesible. Los jueces ordenaron a la ACUMAR que proporcione información sobre la calidad del agua, el aire y las aguas subterráneas; que adjunte una lista de las industrias ubicadas en la CMR; que informe sobre la reubicación de los residentes de las áreas contaminadas; sobre la reubicación de las industrias petroquímicas; sobre la posibilidad de diseñar un sistema de "créditos verdes"; sobre el progreso de la limpieza de los márgenes del río; sobre los planes de ampliación del sistema de agua potable y alcantarillado; y sobre el estimado plazo de cumplimiento de los objetivos y los costos finales.

En julio de 2008, la CSJN emitió su decisión final que alertó sobre *la necesidad de encontrar una solución urgente, definitiva y eficaz del problema*. La sentencia de 2008 consistió en un orden de cumplimiento obligatorio a los 3 estados para ejecutar el PISA diseñado por la ACUMAR y aprobado por la CSJN. Además, la CSJN pidió que las autoridades administrativas asuman los pasivos derivados de cualquier falta de cumplimiento de normas o demora en la ejecución de los objetivos ambientales generales ya mencionados.

B. La problemática urbana y de conservación del patrimonio en la causa "Riachuelo"

Como se ha explicado en la primer parte de este trabajo, en consonancia con las constituciones de nuestra región, la CN ordena en su cláusula ambiental a las autoridades que deben preservar *el patrimonio cultural*. En este ámbito, en dónde debe conjugarse la identidad de los pueblos con la dinámica del mercado y del progreso, el desafío de respetar normas que limitan al mercado en pos de la conservación suele ser significativo.

Entonces, desde esta perspectiva, al preparar esta exposición, me pregunté cuál podía ser el aporte que desde la Argentina resultaría útil y provechoso para una publicación que dedica un número especial a la preservación de bienes culturales en temáticas diversas como las misiones jesuíticas, los bienes culturales muebles, la preservación documental, el arte sacro y las leyes de incentivo a la protección del acervo cultural. Estimo que ese aporte puede radicar en explorar el proceso de remediación del Riachuelo que ya he descripto, uno de los mayores problemas humanos, urbanísticos y ambientales que tiene la Argentina haciendo determinadas referencias a la protección del patrimonio histórico y cultural.

El Plan de saneamiento es por su dimensión (más de 2.000 km) y la cantidad de habitantes involucrados, un plan único en nuestra región. La actuación de la CSJN estableció asimismo un precedente jurisprudencial en el derecho ambiental de la región y se consideran un hito –no exento de críticas- en la historia del activismo judicial de América Latina. En el proceso de remediación de la CMR se manifiestan dos significativas cuestiones relativas por un lado al desarrollo social y por el otro a la protección del patrimonio histórico y cultural.

La primer cuestión que individualizo en el proceso de remediación de la CMR es la dimensión social, porque existe una problemática humana muy delicada y grave: más de 11

millones de personas viven en la CMR, con altos niveles de necesidades básicas insatisfechas. De la problemática social se deriva en la CMR una problemática económica porque hay más de 10000 empresas instaladas. En ese sentido, en la causa *Riachuelo* se pretende entender al ambiente como el problema colectivo de una comunidad, que afecta en forma a todos sus miembros, y que puede condenarla. Para evaluar la conexión existente entre desarrollo social y conservación patrimonial resulta útil considerar el texto de la Carta de Brasilia que firmaron los países del Mercosur en 1995²⁶: *[l]a conservación de la autenticidad de los conjuntos urbanos de valor patrimonial presupone el mantenimiento de su contenido socio-cultural, mejorando la calidad de vida de sus habitantes (...) tanto en el paisaje urbano como en el rural*. También ese documento reafirma la especificidad de la ciudad rioplatense que es el resultado de fuertísimas influencias sucesivas: *[e]n el caso de nuestros pueblos latinoamericanos y, más específicamente, de los que conforman el Cono-Sur, es posible distinguir varias herencias. La primera deriva de las culturas precolombinas, es el aporte indígena; la segunda, es el legado europeo inicial; la tercera herencia fue la criolla y la mestiza, a la que se suma el aporte africano; y, finalmente, el legado de las diversas inmigraciones iniciadas a fines del último siglo*. En la causa Riachuelo se advierte con mucha claridad la necesidad de pensar una política de preservación en el marco de la problemática de la inclusión social.

La segunda cuestión que aparece en el proceso de remediación es la referida a la protección edilicia en sentido estricto. En la CMR existen grandes y valiosas construcciones. Entre ellas, y sin ninguna expectativa de agotar la lista, me interesa mencionar tres casos específicos, que estimo de particular interés para ilustrar la protección del patrimonio arquitectónico de la CMR: la usina del Arte en la Boca, la usina de electricidad del Puerto Nuevo y el trasbordador Nicolás Avellaneda. Asociada a esta cuestión una de las discusiones más recientes de la problemática ambiental: la idea de que existe un derecho al paisaje. En este punto quiero referirme seguidamente a la forma en que se clasificó la información sobre el patrimonio tangible e intangible que se fue relevando en la CMR. En particular, se trabajó sobre tres niveles de conservación. Primero, la totalidad de bienes identificados se catalogó en seis categorías (Patrimonio Edilicio, Monumentos, Clubes, Áreas Urbanas, Áreas verdes y Parques, y Patrimonio Cultural). Estos bienes se encontraban enmarcados en las normas de protección cultural de leyes más generales. Segundo, se identificaron bienes tangibles producidos en el ámbito de la arquitectura -edificaciones particulares - con características apreciables, en cuanto la arquitectura, los usos y evolución edilicia a través de las épocas y la historia del entorno urbano. Por último, se identificaron como bienes culturales a las expresiones artísticas propias del ámbito de estudio, como son el cine, la pintura y manifestaciones artísticas de carácter popular vecinal no formal desarrolladas en un sector de la CMR. Así se formuló la categorización de bienes tangibles e intangibles.

Desde el año 2008, la CSJN ha llevado a cabo numerosas audiencias públicas para evaluar el progreso del plan. En ese marco se solicitó una activa participación de la sociedad civil. En particular se creó un cuerpo de organizaciones no gubernamentales ("ONGs") que participan de la ejecución del plan. Es decir que se intentó que la protección del patrimonio se base en un sistema sólido de participación ciudadana y debates en las instancias administrativas y judiciales, para garantizar el derecho a acceder a la información y fomentar la participación pública. En esas reuniones se expusieron los resultados de los dictámenes

de expertos y se presentaron estudios de impacto ambiental sobre cuestiones específicas del PISA.

¿Cuáles son los desafíos y las problemáticas que enfrentan la ejecución del plan de remediación?

El primer problema es la falta de continuidad en las políticas públicas; por ejemplo, en el bienio 2015-2017, la ACUMAR ha tenido 5 directores. El segundo radica en que ha transcurrido casi una década y todavía persisten significativas debilidades en el progreso de los planes de obra pública delineados. A su vez han emergido a lo largo del periodo 2008-2018 nuevos y complejos problemas, que alejan el cumplimiento de los objetivos planteados. Las falencias que persisten afectan tanto al control sobre las principales fuentes de contaminación (establecimientos industriales, basurales a cielo abierto y efluentes cloacales), como al acceso a bienes y servicios indispensables tales como agua potable, saneamiento cloacal, vivienda y salud, que inciden en la vulnerabilidad de la población.

Finalmente, no es posible llevar a cabo una gestión exitosa de saneamiento de la CMR sin una política de Ordenamiento Territorial (OT). Este aspecto no ha logrado concretarse en la CMR, zona en la que conviven 13 administraciones municipales, una administración provincial, la de la CABA, la nacional, cada una de ellas con diversas facultades y competencias. Las principales fallas que presenta el actual modelo de gestión de la ACUMAR no sólo se deben a una limitación en sus capacidades institucionales, sino también a la falta de una perspectiva estratégica, que incorpore además un enfoque de derechos humanos. Una mirada en suma que permita identificar y priorizar acciones capaces de modificar estructuralmente los procesos de desarrollo territorial de la CMR, dotándolos de integralidad, equidad y sostenibilidad.

CONCLUSIÓN

¿Qué falta entonces? Falta tomar *en serio* a este mega proyecto de saneamiento y conservación patrimonial. El desafío es evitar que las prácticas habituales de la gran ciudad terminen destruyéndola. Los foros de debate democráticos, locales, horizontales e informados parecen ser parte de la respuesta: sacar la discusión a flote, a la luz ciudadana, por más que el problema del patrimonio no parezca como el más urgente frente a las necesidades básicas insatisfechas de la población. Es primordial tener en cuenta que la cláusula ambiental de la CN enmarca el proceso de remediación del Riachuelo en su faz de desarrollo humano y de conservación patrimonial. Sin embargo, los abogados –para bien o para mal- participamos de la ilusión que las normas cambian al mundo; a pesar de la poderosa fuerza de esa idea, he intentado cumplir con un discurso que nace en el derecho pero que pretende ser más amplio, que no se limita a explicar los derechos y obligaciones que nacen de una norma jurídica. Porque la realidad nos enseña, –y tal vez en América Latina mucho más que en otras regiones del mundo- que las normas valen solamente si son respetadas.

NOTAS

1. Este trabajo fue realizado en base a mi intervención en el II Seminário Nacional sobre Patrimônio

Histórico, organizado por la Associação Victorino Fabião Vieira - AVFV, con la Escola Superior da Advocacia-Geral da União/RS y con la Assembleia Legislativa do Estado do RS. Deseo agradecer a los organizadores en la persona de la abogada Patrícia Trunfo, presidente de la AVFV, y eficaz defensora de la preservación del patrimonio histórico. Huelga decir que los aportes y comentarios que recibí en ocasión del debate posterior a mi presentación sólo sirvieron para fortalecer el contenido del texto; las debilidades e incorrecciones son sólo responsabilidad de quién suscribe.

2. En el sistema interamericano de derechos humanos, como ha reconocido la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA), la intersección de los derechos humanos y el medio ambiente se muestra en muchos documentos, como surge -por citar uno solo- del Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil, capítulo VI, OEA Country Report (1996).

3. Ole W. Pedersen, European Environmental Human Rights and environmental Rights: a long time coming? 21 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 73, p. 75.

4. Dinah Shelton Developing substantive environmental rights, Journal of Human Rights and the Environment, (March 2010), pp. 89-120, p. 91, citando a Boyle and Anderson (eds) Human Rights Approaches to Environmental Protection (Clarendon Press, Oxford 1996).

5. Francesco Francioni, International Human Rights in an Environmental Horizon, EJIL, 21 (2010) pp. 41-55, p. 42

6. Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001 (Fondo, Reparaciones y Costas).

7. El artículo 11 establece:

Derecho a un Medio Ambiente Sano

1) *Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.*

2) *Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.*

8. Artículo 24, Carta Africana sobre los derechos humanos y de los pueblos (Carta de Banjul).

9. African Commn on Human and People's Rights, Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria, Comunicación No. 155/96.

10. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Cuadragésimo segundo período de sesiones, 1987.

11. Artículo 41 de la Constitución de la Nación Argentina.

12. Fallos: 329:2316.

13. *Id.*

14. *Id.*

15. *Id.*

16. Artículo 43 de la Constitución de la Nación Argentina.

17. Fallos: 332:111.

18. Si cabe aclarar que aunque el precedente "Halabi" no constituye un caso ambiental - fue un caso de protección de datos personales- su dictado abre un camino para la aplicación de los derechos colectivos.

19. Fallos: 330:4134, 4590.

20. Artículo 75, inciso 22 de la Constitución de la Nación Argentina

21. Fallos: 331:2925; 332:663.

22. Artículo 75 inciso 17 de la Constitución de la Nación Argentina.

23. Id.

24. Fallos: 332:663.

25. Fallos: 329:2316,3445,3528; 330:22,1158,2746,3663; 331:1622,1676; 332:2522.

26. CARTA DE BRASILIA, 1995, Documento Regional del Cono Sur Sobre Autenticidad.