



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

ACOMPAÑA RESUMEN DE EXPOSICION.-

Excma. Corte:

ANSELMO AGUSTIN SELLA, Adjunto I del Defensor del Pueblo de la Nación, manteniendo domicilio constituido en los autos "MENDOZA, Beatriz Silvia y otros c/ EN y otros s/ daños y perjuicios" (daños derivados de la contaminación ambiental Rio Matanza – Riachuelo) (Nº M 1569-04), a V.E. digo:

OBJETO.

Vengo a presentar el resumen de la exposición que realizaré ante el Tribunal en el que se evalúa en el marco de las funciones establecidas en la sentencia del 8 de julio de 2008, el grado en que han sido alcanzados cada uno de los objetivos y resultados establecidos, sin perjuicio del informe completo que presentaré en oportunidad de la audiencia.

RESUMEN.

La presentación oral se organizará del siguiente modo:

1. Las etapas de la ejecución de la sentencia. El antes y el después de la imposición de sanciones conminatorias.
2. Control de la ejecución
3. Lo actuado en los dos primeros años del fallo.
 - a. El plan
 - b. Participación y acceso a la justicia.
 - c. Los Plazos
4. Evaluación del programa de cumplimiento obligatorio
(Considerando 19)

- a. Acceso a la información pública
- b. Contaminación de Origen Industrial
- c. El Polo Petroquímico de Dock Sud
- d. La Calidad del Agua del Riachuelo
- e. Residuos Domiciliarios y Basurales
- f. Obras de Agua, Cloaca y Pluviales
- g. Salud Ambiental



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

h. La población en riesgo

5. Discusiones Pendientes

6. Conclusión.

1. Las etapas de la ejecución de la sentencia. El antes y el después de la imposición de sanciones conminatorias.

En el proceso de ejecución de la sentencia pueden reconocerse dos etapas. Una de casi dos años marcada por acciones erráticas, incompletas, negligencia en las acciones y trabas a la decisión, indicativas de una falta de decisión política y eficacia en la gestión. La otra la inaugura el proceso informativo que culminó en la aplicación de las sanciones conminatorias y que comenzó en abril de 2010 con los pedidos de informes de la Corte, que dio un nuevo impulso al proceso. Estas etapas pueden apreciarse al comparar la actividad de ACUMAR antes y después de las sanciones. Las inspecciones a basurales se incrementaron luego de la multa en un 75% (de un promedio de 200 a 350 mensuales), las inspecciones a industrias pasaron de 363 en marzo a 812 en abril, en abril de 2010 un 2% de las industrias inspeccionadas habían sido declaradas como agentes contaminantes, hoy esa cifra es del 8%. Antes de la multa ACUMAR tenía 65 empleados, el mes posterior 142 y en diciembre 224. Queda claro que el impulso vital de este proceso continúa dependiendo de la decisión del Tribunal en hacer cumplir su sentencia.

2. Control de la ejecución.

La sentencia estableció un sistema de control mixto encabezado muy activamente por el Poder Judicial: la Corte, el Juez Federal de Quilmes y todo su equipo de trabajo.

En ese marco el Cuerpo Colegiado que coordina ha emitido cinco informes públicos sobre el grado de cumplimiento del fallo, dirigidos a la población y publicados en nuestra página de internet, que en honor a la brevedad se agregan por separado. Se dio respuesta a los traslados ordenado por el Juez de ejecución donde se analizaron numerosas cuestiones sobre las que nuestra opinión fue consultada y participamos de las audiencias judiciales fijadas en la ejecución. Se realizan periódicamente recorridos por la cuenca, tanto por agua como por tierra, desde 2010 se publican informes sintéticos sobre avances y observaciones y se realizaron 3 encuentros con vecinos y organizaciones de la Cuenca en Avellaneda, Lanús y la Ciudad de



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Buenos Aires. El Cuerpo Colegiado se reúne ordinariamente de modo semanal y en caso necesario con mayor frecuencia.

3. Lo actuado en los dos primeros años del fallo.

Los dos primeros años desde el fallo se destacaron por el grado de improvisación constante en el desarrollo de las acciones que las condenadas iban realizando e informando al Juzgado de Ejecución. Ejemplo de ello fue la dificultad de organizar un Sistema Internacional de Medición de Objetivos, que permita medir objetivamente los avances de la ejecución de la sentencia, que impidieron contar con un sistema de medición confiable que permitiera cumplir con el mandato impuesto por V.E.

De igual manera, los permanentes cambios de rumbo y de interlocutores también fueron una constante que caracterizó el accionar de ACUMAR durante los dos primeros años y que dificultó notablemente la continuidad de la gestión

a. El plan.

Tal como expresó la Corte en su sentencia el plan de recomposición ambiental ha presentado variaciones, deficiencias reiteradas, falta de precisión y de homogeneidad. Durante la ejecución se han ido incorporando capítulos y se ha reescrito el PISA, a través de los programas integradores parciales. Al día de hoy se hace necesario reafirmar la necesidad de que las acciones se ejecuten en el marco de un plan integral, coherente, que responda a la decisión de los gobiernos condenados, de modo de que se constituya en una verdadera política de estado que garantice el cumplimiento de los objetivos impuestos por el Tribunal en su sentencia: Mejorar la Calidad de Vida, Recomponer el Ambiente en todos sus componentes y prevenir los daños ambientales con suficiente y razonable grado de predicción.

Contar con una política de estado deberá permitir superar las diferencias que aún persisten entre las jurisdicciones y que ACUMAR no ha sido capaz aún de afrontar. Las dificultades para articular en el seno de ACUMAR acciones con incidencia territorial donde deben intervenir múltiples jurisdicciones es un ejemplo de ello, tal es el caso por ejemplo del ordenamiento urbano del Bajo Autopista en la Avenida Pedro de Mendoza en la Boca, que por el descuido de la autoridad pública se está convirtiendo en una segura fuente de hacinamiento poblacional insalubre y de abuso de los espacios públicos para fines comerciales.

b. Participación y acceso a la justicia.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Cada acción que se realice en el marco del Plan Integral debe tener presente a los destinatarios, las personas que habitan la cuenca, independientemente de su nivel socio económico. Las estrategias de información y la participación pública tienen que considerar su accesibilidad para los sectores más vulnerables, que son las víctimas más silenciosas de la contaminación. Muchas de las acciones como relocalizaciones y obras públicas, no son precedidas por la debida información y participación de las personas que serán beneficiadas o afectadas durante su ejecución, se planifica por ejemplo una masiva relocalización de Villa Inflamable, en el partido de Avellaneda (1200 familias) sin que los vecinos hayan sido informado de los planes, plazos y condiciones de la misma, con la consecuente incertidumbre y zozobra.

El acceso a la justicia de aquellas personas que pueden ver vulnerados sus derechos por las acciones de los Estado para cumplir con el fallo debe también considerar las barreras socio económicas, garantizando el acceso a una defensa pública eficaz y con inmediatez para la protección judicial de los derechos que puedan verse afectados en el marco de cumplimiento del Plan Integral, en esta megacausa

c. Los Plazos.

La sentencia del Tribunal no sólo estableció un programa de acciones sino también plazos estrictos, fijados en función de lo informado por los Estados en las audiencias públicas y la contestación de la demanda. Esto plazos fueron totalmente incumplidos, durante el desarrollo de esta ejecución surgieron muchas inconsistencias en la información presentada, lo que implicó discrepancias entre lo informado en el expediente y las acciones en el terreno. Así se establecieron una serie de plazos y eximiciones que cobraron actualidad con las sanciones de multa. Urge precisar los plazos para cada una de las obligaciones en esta nueva etapa de ejecución.

4. Evaluación del programa de cumplimiento obligatorio (Considerando 19)

a. Acceso a la información pública

La sentencia, apoyada en lo prescripto por la Ley General del Ambiente y la ley de libre acceso a la información pública ambiental exige estándares elevados de transparencia y comunicación. Los avances de ACUMAR en cuanto a la cantidad de información publicada, principalmente en su página web, se ven opacados por la baja calidad de su ordenamiento y



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

accesibilidad. Por otra parte, la gran mayoría de las solicitudes de acceso a la información presentadas ante el ACUMAR por parte de vecinos y organizaciones interesadas nunca obtienen respuesta. Es preciso que los Estados asuman plénamente las obligaciones que en este sentido impone la sentencia y las leyes, adaptando su organización y estableciendo claras responsabilidades para ello de modo de favorecer una cultura estatal en ese sentido.

b. Contaminación de Origen Industrial

El re-empadronamiento realizado en 2010 permitió establecer razonablemente la cantidad de empresas existentes en la cuenca. A diciembre de 2010 se había inspeccionado el 30% de ellas (5777 empresas), de las cuales un 8 % fueron declaradas como "agente contaminante". A esa fecha ninguna había finalizado el proceso de reconversión.

La escasa proporción de empresas encontradas fuera de norma en las inspecciones (8 por ciento del total) nos obliga a preguntarnos sobre la estrategia para el control de la contaminación industrial. Si la mayoría de las empresas (92%) está en regla y la contaminación es producto de unos pocos establecimientos, es preciso que ACUMAR lo explicita claramente y focalice sus acciones en ellas de modo prioritario. Si por el contrario la contaminación es producto de la suma de los vertidos de las industrias, aún de las que cumplen con las normas actuales de vertido, es preciso preguntarse si la estrategia elegida por ACUMAR para identificar a los agentes contaminantes es conducente al cumplimiento de los objetivos del fallo.

ACUMAR aún no hizo público el diagnóstico de la capacidad de carga del Riachuelo ni el de la contaminación industrial. No sabemos cuál es la carga másica (cantidad de contaminantes) que se vierten en los ríos y arroyos de la Cuenca, qué sectores los vuelcan, ni cuál será la contribución a logro de los objetivos que resultará de la reconversión de esas industrias. Finalizado el re empadronamiento, con más de 9000 inspecciones y repetidos análisis de calidad del agua y del aire deberíamos contar con estas definiciones y avanzar a la determinación de metas progresivas para la reducción de contaminantes

c. El Polo Petroquímico de Dock Sud



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

El Polo Petroquímico de Dock Sud constituye el caso paradigmático de la construcción social de una situación de altísimo riesgo ambiental. En un área reducida, enclavada entre la Autopista, el Río de la Plata, un relleno sanitario y el canal Sarandí, se agrupan un conjunto de empresas industriales que realizan actividades riesgosas, un activo Puerto comercial y miles de metros cúbicos de sustancias inflamables y volátiles. A escasos metros viven miles de personas en Villa Inflamable un asentamiento establecido en un humedal relleno con barro contaminados, y poco más allá el Barrio de Dock Sud, la Ciudad de Avellaneda y La Boca.

Hasta hoy los planes de ACUMAR no dan cuenta de esta complejidad y no tienen en cuenta que antes que nada es preciso evaluar la magnitud del riesgo ambiental e industrial de este conjunto para luego, en un proceso transparente y participativo, decidir acciones tendientes a reducir el riesgo drásticamente.

Las acciones previstas y hasta ahora informadas, que consisten en expandir el Puerto de Dock Sud, relocalizar empresas almacenadoras de químicos, para poner en su lugar almacenadoras de combustibles y urbanizar un terreno lindero al Polo, para relocalizar allí a los habitantes de Villa Inflamable, no fueron guiadas por este análisis y tampoco cumplen con el mandato de reconversión industrial y relocalización impuesto por V.E. en el Cons. 17 pto. 3.-9) del fallo de marras.

Mientras tanto, los habitantes de Villa Inflamable, víctimas de la contaminación, y objeto de planes de relocalización de los que no participaron y de los que no fueron informados, reciben hoy agua en bidones de modo irregular, con precintos violados o con fechas de vencimiento expiradas según los testimonios que pudimos recoger.

d. La Calidad del Agua del Riachuelo

La sentencia obliga a ACUMAR a informar públicamente y de manera actualizada trimestralmente sobre el estado del agua y las napas subterráneas además de la calidad del aire de la cuenca.

En la audiencia del 14 de septiembre del año 2006 la Defensoría del Pueblo debió recurrir a estudios que tenían en algunos casos más de 20 años de antigüedad para caracterizar el estado del agua del Riachuelo. En la actualidad, gracias a la sentencia, y pese a ello con marchas y contramarchas se dispone de estudios nuevos. Cinco campañas realizadas por el Instituto Nacional del Agua, el Instituto de Limnología Ringuelet y el Servicio de Hidrografía Naval y tres campañas aportadas por AYSA relevaron datos



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

sobre el agua superficial. La Universidad de La Plata y el INA lo hicieron para el agua subterránea, se midieron caudales luego de mucho tiempo.

En base a esa información es posible evaluar sintéticamente la calidad del agua entre 2008 y 2010. Ello gracias a que se cuenta con indicadores biológicos sobre calidad del agua producidos por ILPLA que permiten evitar las dificultades para la medición que genera la variabilidad diaria de vertidos y caudales propia de esta cuenca.

Vemos así que el Índice de Diatomeas Pampeanas, que permite comparar la calidad del agua del Riachuelo con la de una extensa base de datos de ríos y arroyos de la llanura pampeana, incluido el propio Riachuelo, da cuenta que la cuenca Baja y Media presenta una contaminación "Muy Fuerte" (valores entre 3,34 y 3,69) la que se mantiene durante todas las campañas.

En la Cuenca Alta, por su parte, algunas estaciones de muestreo indican contaminación "Fuerte", mientras que el resto se clasifican en "Muy Fuertes".

Un índice complementario, el Índice Biótico Pampeano (IBPAMP), basado en comunidades de macroinvertebrados, confirma la contaminación "Muy Fuerte" en las cuencas Baja y Media, la que se mantiene a lo largo de los tres años relevados (2008-2010.)

La Cuenca alta, en cambio, muestra una contaminación "Moderada", lo que implica una mejora entre 2008 y 2010 para 6 de las 7 estaciones muestreadas según este indicador.

La presencia de tóxicos en el agua se infiere de las deformaciones celulares de las algas que indican la presencia de compuestos tóxicos a lo largo de toda la cuenca. Esta conclusión se ve confirmada por las determinaciones químicas de metales pesados (totales y solubles), pesticidas e hidrocarburos, cuyas concentraciones superan en la enorme mayoría de las muestras las necesarias para la protección de la vida acuática.

ACUMAR por su parte sostuvo en sus últimas presentaciones al respecto que no le resulta posible establecer una línea de base sobre la calidad del agua de la Cuenca y que para ello requiere entre cinco y diez años de mediciones continuas. Entendemos que en este punto debe hacerse un esfuerzo sincero y plausible para brindar a la población una evaluación clara del estado del ambiente y evaluar su evolución.

e. Residuos Domiciliarios y Basurales

La CSJN dispuso que la ACUMAR debía: a) asegurar las medidas necesarias para impedir que se sigan volcando residuos en este tipo



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

de basurales, b) implementar un programa de prevención de formación de nuevos, c) ordenar la erradicación, limpieza y cierre de los mismos en el plazo de 1 año, y d) concretar un Plan de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU). Asimismo, determinó la obligación de llevar a cabo medidas tendientes a impedir el asentamiento de personas sobre estos basurales.

Los avances registrados en este punto no fueron muy significativos, lo cual motivó la imposición de una de las cuatro multas aplicadas por el Juzgado Federal de Quilmes al presidente de la ACUMAR.

El relevamiento de basurales en la Cuenca indica que su número aumentó desde 141 en Marzo 2009, a 220 en septiembre de 2009 y 348 a Diciembre de 2010.

El mayor esfuerzo económico y de gestión se focalizó hasta la fecha en remover basurales identificados. Las cifras son elocuentes en cuanto a que esta estrategia está fracasando, la cantidad de basura que no ingresa en el sistema de recolección y disposición final es creciente y se acumula en los basurales de un modo mucho más rápido que los esfuerzos de ACUMAR para limpiarlos.

Es preciso modificar el enfoque y avanzar hacia un sistema que privilegie la gestión integral, en particular las etapas previas a la recolección (minimización y separación en origen), extienda la recolección a las áreas no servidas y agote los esfuerzos en las etapas previas a la disposición final (compostaje, reciclaje) de modo de reducir el mínimo las fracciones destinadas tanto en rellenos sanitarios como a su tratamiento mediante tecnologías térmicas (incineración u otras).

Por otra parte, tampoco se ha avanzado de manera consistente en la relocalización de las personas que habitan sobre los basurales.

f. Obras de Agua, Cloaca y Pluviales.

No contamos con información actualizada en autos posterior al informe de AYSA de junio de 2010, respecto del cumplimiento de estas mandas.

Las obras sanitarias en el área de cobertura de AYSA se desarrollan en el marco del Plan Director de Expansión de Servicios y el Programa de Mejora y Mantenimiento de la Red los que no tienen un carácter vinculante. Al respecto es preciso señalar que según la información georeferenciada publicada por ACUMAR estos planes no incluyen en sus previsiones algunas zonas habitadas por asentamientos informales (Por



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

ejemplo el campo Tongui, en el partido de Lomas de Zamora) por lo que es preciso preguntarse acerca de los criterios de vulnerabilidad ambiental y socio-sanitaria que guían la priorización de las obras.

La información sobre la planificación y los avances se deriva de los informes presentados en el expediente, sin que pueda accederse a tal información a través de la página internet de AYSA o ACUMAR.

En cuanto a los planes para dar cobertura de servicio en la Cuenca Alta estos son apenas incipientes.

Tampoco contamos con información actualizada respecto de los avances en materia de desagües pluviales.

Finalmente es preciso señalar que hasta tanto se concluyan las obras para proveer de agua de red a los habitantes que hoy carecen del servicio debería asegurarse la provisión de agua segura mediante métodos alternativos (agua envasada, canillas comunitarias o camiones cisterna). Actualmente la población sin servicios, en particular la que reside en barrios informales, bebe agua no potable o debe comprar bidones de agua (muchas veces sin control de calidad) a precios prohibitivos.

g. Salud Ambiental

Hasta la fecha no se ha acreditado el cumplimiento de la totalidad de las mandas emanadas del fallo de la CSJN al respecto, ni de aquéllas establecidas por el Juzgado Federal en el marco de la ejecución del mismo.

La realización de estudios epidemiológicos como Estudio de Nutrición, Desarrollo Psicomotor y Análisis Toxicológicos (ENUDPAT) en niños y niñas menores de 6 años de edad muestra una importante afectación de la salud de los niños que habitan en los partidos de la CMR: un 15 % de niños con anemia, un 33,7 % con sospechas de déficit en el desarrollo psicomotor, un número aún no determinado de niños y niñas con plomo en sangre. Sin embargo, los resultados finales de este estudio aún no han sido dados a conocer, así como de otros estudios sobre malformaciones congénitas y enfermedades respiratorias.

Se considera positiva la puesta en marcha de tres de los cuatro Laboratorios de Análisis Clínicos Toxicológicos (LACTs).



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

Sin embargo el Plan Sanitario implementado por ACUMAR continúa siendo de alcance restringido, en el marco del subsector público, y por lo tanto no constituye una política regional, integral y única para la CMR tal como lo ordenara el Juzgado Federal.

En ninguno de los informes presentados se hace mención alguna a la población mutualizada, atendida por el subsector de obras sociales o privado, como tampoco a los recursos disponibles por estos subsectores para la atención sanitaria.

También el sistema de vigilancia Epidemiológica Ambiental (VigEA) parece reportar solamente los casos detectados e identificados en los establecimientos oficiales provinciales o municipales, por profesionales de su dependencia, a pesar que la Ley 15465/60 obliga a todos los profesionales de la salud a la notificación de todos los casos de enfermedad comprendidos en los listados actualizados de la misma.

Con relación a la planificación de la atención sanitaria, ACUMAR no ha identificado, ni cuantificado los habitantes en situación de riesgo, lo cual resulta imprescindible para evaluar si la oferta de servicios de salud, originada a partir del Plan de Salud, resultara adecuada y suficiente para atender a la demanda existente. En el último informe presentado no existe información respecto de la demanda y utilización de servicios de atención primaria y secundaria relacionados con problemas prevalentes de probable origen ambiental, más allá de los datos de vigilancia epidemiológica. En particular, los datos de pacientes referidos y en seguimiento por problemas toxicológicos que hayan sido detectados en los CAPS y derivados a los centros de atención especializada.

Lo mismo ocurre respecto de la oferta de servicios sanitarios previstos dado que no se han identificado los sitios donde se implementarán las medidas de emergencia, ni especificado en qué consistirán tales medidas, ni ha tomado compromisos en relación a la cantidad y ubicación de los Centros de Atención Primaria (CAPs), las unidades de salud ambiental (USAs) y las unidades de respuesta rápida mencionados en el Plan Sanitario de Emergencia.



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

h. La población en riesgo

Entre las cuestiones que deseamos señalar, tras dos años y medio de monitorear el cumplimiento de la sentencia, está la preocupación acerca de los criterios que guían la priorización de las acciones. Sabemos que muchas acciones requieren elegir por dónde comenzar, en algunos casos ello responde a razones técnicas ineludibles, pero en la mayoría de los casos estas razones tienen grados de flexibilidad. Creemos que existen situaciones urgentes y prioritarias, marcadas por fuertes amenazas ambientales, altos niveles de exposición, gran vulnerabilidad y escasa capacidad para mitigar los riesgos o atender los daños. Estas situaciones aun no han sido debidamente identificadas de modo de darles prioridad en los planes de atención sanitaria, provisión de agua potable y cloacas o relocalización. Identificar concretamente la población en riesgo es también una necesidad para un proceso que será largo y progresivo, y que por ello requiere comenzar por la población que lo necesitan.

5. Debates Pendientes

Resta abordar ahora, con una ACUMAR institucionalizada, el debate pendiente acerca de qué significa recomponer el ambiente en los términos de la sentencia de julio de 2008.

El debate hasta ahora avanzó por aproximaciones sucesivas y de modo incremental, a partir de las distintas iniciativas presentadas. Este Cuerpo Colegiado ha interpretado que la manda de la Corte exige la RECOMPOSICIÓN TOTAL, objetivo que será la resultante de alcanzar progresivamente el cambio de patrones de producción, organización y consumo de todas las actividades productivas, residenciales y de transporte que se realizan sobre este territorio geográficamente definido para lograr un modelo ambientalmente adecuado, o en los términos de la Constitución Nacional un Desarrollo Sustentable.

6. Conclusión.

El 14 de septiembre de 2009, ante la Corte, el Defensor del Pueblo de la Nación expresó la necesidad de "quebrar la inercia de la contaminación, dando inicio a l día 1ro de cada uno de los trabajos planteados"

Creemos que ese día ha comenzado para muchas de las acciones, pero que aun resta muchísimo por hacer, trabas que remover, espíritus que convencer y cambios profundos que emprender para que



DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA NACION
REPUBLICA ARGENTINA

podamos decir que en este microcosmos argentino que es la Cuenca Matanza Riachuelo los derechos humanos ambientales son respetados.

PETITORIO:

Atento lo expuesto, solicito de V.E. tenga por cumplida la manda de presentar el resumen de la exposición a realizarse en la audiencia del próximo 16 de marzo de 2011.

SERA JUSTICIA

ANSELMO SELLA
ABJUNTO I A CARGO DEL
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION