

Èlia Folch Gassull

**L'ÀMBIT SOCIAL I AMBIENTAL D'ARGENTINA A TRAVÉS DE LA CAUSA
MENDOZA**

TREBALL DE FI DE GRAU

dirigit pel professor Jordi Jaria Manzano

Grau de Dret



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2014

ÍNDIX

1. Introducció.....	4
2. El marc jurídic de l'activitat econòmica i protecció del medi ambient a la República Argentina.....	6
2.1. Context jurídic ambiental d'Argentina.....	6
2.2. El conflicte entre desenvolupament econòmic i protecció del medi ambient a l'Argentina.....	10
3. Les vil·les. Concepte i característiques.....	14
3.1. Context històric.....	14
3.2. La situació de les vil·les en l'actualitat.....	15
4. Situació precedent de la zona del riu Matanza-Riachuelo.....	18
5. La causa Mendoza.....	23
5.1 Anàlisi de la causa Mendoza.....	23
5.2 L'acció de classes.....	32
5.2.1. Organització de les accions de classe.....	35
5.2.2. Avantatges i inconvenients de les accions de classe...	36
5.2.3. Regulació de les accions de classe al dret argentí.....	38
5.3 La decisió judicial: les mesures establertes per la Cort Suprema de Justícia de la Nació.....	40
5.4 Transcendència pràctica de la decisió judicial de la Cort Nacional de Justícia de la Nació: el PISA.....	47
5.4.1. Urbanització de les vil·les i assentaments precaris en risc ambiental de la conca Matanza- Riachuelo.....	51
6. Crítiques al paper de la Cort la sentència en la causa Mendoza.....	55

7. La situació actual: Evolució del PISA.....	59
8. Conclusions.....	63
9. Bibliografia i webgrafia.....	65
10. Jurisprudència i legislació.....	68
11. Breu annex.....	69

1. INTRODUCCIÓ

L'origen del treball que presento com a final de grau és la meva estada a la Universitat Austral de Buenos Aires, Argentina. Des que vaig començar la carrera de Dret, tenia molt clar que volia fer un intercanvi a l'estranger. Viure en una ciutat nova, en un país diferent, conèixer una cultura i uns costums que no m'eren pròpies, etc., eren aspectes que realment m'atreïen molt. Argentina sempre havia estat un país que m'havia interessat i que tenia moltes ganes de conèixer, i quan vaig veure que la Universitat Rovira i Virgili tenia un conveni de mobilitat amb una universitat argentina, pràcticament ni vaig dubtar en escollir el meu destí.

Aprofitant que la meva estada al país coincidia amb el segon, i últim, quadrimestre de la carrera, i per tant, amb el període en el qual s'ha de realitzar el Treball de fi de Grau, vaig acordar amb el tutor escollir un tema propi d'Argentina, és a dir, treballar sobre les dimensions jurídiques i socials d'alguna de les preocupacions o problemàtiques més debatudes del país. Era conscient que anava a un país dels anomenats "en vies de desenvolupament", però Argentina, de tots ells, és dels més avançats. Tot i així, al país austral, com a molts països de Llatinoamèrica, encara hi ha moltes problemàtiques bàsiques que s'han de resoldre. Està clar que cada país té els seus conflictes i que, en la majoria de casos, tots són bastant similars, però la diferència amb els països que no es troben en el centre de l'economia mundial és que el grau de gravetat del conflicte està molt més marcat que en els anomenats "països del primer món". M'explico: l'atur, la corrupció política, la pobresa, la desnutrició infantil, el narcotràfic, la pujada d'impostos i la inflació, entre molts d'altres, són problemes que es poden trobar en la majoria de països, però a Argentina, i en gran part dels països en vies de desenvolupament, aquests problemes estan molt més agreujats del que poden estar a Europa o a Amèrica del Nord.

Entre les diverses problemàtiques esmentades anteriorment, n'hi va haver una que em va cridar especialment l'atenció, una realitat que els argentins viuen cada dia i que, per desgràcia, ja s'ha normalitzat. Aquesta és l'existència de les anomenades *Villas de emergencia*, assentaments de milers de persones que pateixen unes condicions de vida molt dures, amb gran part de la seva població immersa en la pobresa, i amb un alt índex de desnutrició i analfabetisme. A l'hora d'acotar una problemàtica novament molt àmplia per a l'objectiu de la memòria, em vaig concentrar en un cas específic que, al

meu criteri, és prou significatiu, a saber, els problemes socioambientals que es produeixen a la zona del riu Matanza-Riachuelo, tot centrant-me específicament en la causa Mendoza, que serà explicada amb detall al llarg d'aquest treball.

Així doncs, es podria dir que l'objectiu d'aquest treball serà analitzar la situació de les famílies establertes a la conca del riu Matanza Riachuelo, en concret la zona que es troba a la ciutat de Buenos Aires, així com també analitzar el marc jurídic en relació amb la protecció del medi ambient a l'Argentina per intentar comprendre com es va poder arribar a tal situació de contaminació i pol·lució en aquesta zona concreta, que considero que fa presents els problemes de desenvolupament inequitatiu que es donen en el país.

Per tal d'assolir aquest objectiu, he treballat en quatre fases. La primera fase consisteix en una explicació general del context jurídic i econòmic de la protecció mediambiental a l'Argentina, així com també una aproximació més concreta al cas del riu Matanza- Riachuelo i la seva problemàtica.

La segona fase es centra més en el conflicte social de les vil·les, i en una explicació general del què són i representen.

La tercera fase consisteix en establir el punt de connexió dels dos aspectes anteriors, a través de la causa Mendoza, en la qual un grup de veïns de varis assentaments propers al riu van iniciar una acció de classes contra totes les empreses i organismes públics que creien responsables d'haver produït que la zona del riu estés tant contaminada, la qual cosa afectava notablement la salut i qualitat de vida dels habitants de la zona. També analitzaré les mesures que es van prendre arrel de la sentència que va concloure el cas.

En la quarta fase provo d'investigar si realment les mesures establertes en el cas anterior, que va ser transcendental, van servir per millorar el sanejament de la zona, així com d'altres aspectes: veure si s'han creat organismes que facin complir les mesures previstes, si es van poder reubicar les persones que habitaven en les vil·les properes al riu, etc., és a dir, en general fer un estudi de la situació actual després de la sentència del cas Mendoza.

2. EL MARC JURÍDIC DE L'ACTIVITAT ECONÒMICA I PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT A LA REPÚBLICA ARGENTINA

Per tal de poder emmarcar el tema principal d'aquest treball, que és l'evolució del cas Mendoza, que tenia com a eix central el rescabament i millora de la greu situació a la que va arribar el riu Matanza-Riachuelo, cal fer una breu descripció de la protecció del medi ambient a l'Argentina, analitzant el marc jurídic ambiental del país i també el marc econòmic de recursos que es destinen a aquest àmbit.

2.1 CONTEXT JURÍDIC AMBIENTAL D'ARGENTINA

En primer lloc, i fent referència al marc jurídic constitucional argentí, cal especificar que abans de la reforma de la Constitució Nacional el 1994 no hi havia cap referència a temes com l'ambient i el desenvolupament sostenible. A partir de la reforma del 1994, es va establir el dret a tots els habitants de gaudir d'un ambient sa, equilibrat, apte pel desenvolupament humà i per controlar que les activitats productives satisfessin les necessitats presents sense comprometre les de les generacions futures. El marc constitucional actual ve definit per les normes següents:

- La Constitució estableix responsabilitat per dany ambiental imposant l'obligació prioritàriament de recompondre el mal causat, sempre dins del que estableixi la llei que desenvolupi el que estableix la norma constitucional. També atribueix a les autoritats la responsabilitat de promoure la protecció d'aquest dret, la utilització racional dels recursos naturals, la preservació del patrimoni natural i cultural de la diversitat biològica i a proveir informació i educació mediambiental¹.

¹ Aquest aspecte s'estableix a l'article 41 del text constitucional:

Article 41. - Tots els habitants gaudeixen del dret a un ambient sa, equilibrat, apte per al desenvolupament humà i perquè les activitats productives satisfacin les necessitats presents sense comprometre les de les generacions futures; i tenen el deure de preservar-lo. El dany ambiental generarà prioritàriament l'obligació de recompondre, segons ho estableixi la llei.

Les autoritats proveiran a la protecció d'aquest dret, a la utilització racional dels recursos naturals, a la preservació del patrimoni natural i cultural i de la diversitat biològica, i a la informació i educació ambientals.

Correspon a la Nació dictar les normes que continguin els pressupostos mínims de protecció, i a les províncies, les necessàries per complementar-les, sense que aquelles alterin les jurisdiccions locals.

- També prohibeix l'ingrés al territori argentí de residus actual o potencialment perillosos i radioactius.²
- Legítima per interposar una acció d'empara especial a la persona afectada, al Defensor del Poble i a les associacions que tinguin com a base aquestes finalitats, i estiguin registrades conforme la llei. Aquesta acció d'empara és procedent sempre que no existeixi un altre mitjà judicial més idoni, contra tot acte o omissió de les autoritats públiques o de particulars, que en forma actual o imminent, lesioni, restringeixi, alteri o amenaci, amb arbitrarietat o il·legalitat manifesta, drets i garanties reconegudes per la Constitució, un tractat o una llei.³(ART 43)

Amb tota aquesta constitucionalització, el medi ambient es configura, en termes tècnics, com un bé jurídic col·lectiu, com un autèntic dret humà i fonamental, l'objecte del qual ha de ser susceptible de defensa i protecció.

Cal esmentar que a l'Argentina el Congrés Nacional té la facultat de legislar en matèria d'ambient mitjançant la legislació civil, comercial, penal, minera, laboral i de seguretat social, tal i com estableix la Constitució Nacional a l'article 75.12. Això implica que el Congrés dicta la legislació de protecció mínima comuna a tot el país, però són els Estats federals, anomenats Províncies, els que s'encarreguen de l'aplicació i la jurisdicció d'aquesta legislació mínima.

² Aquesta prohibició es dictamina en l'últim apartat de l'article 41 de la Constitució Nacional.

³ Article 43 de la Constitució Nacional:

Article 43. - Tota persona pot interposar acció expedita i ràpida d'empara, sempre que no existeixi un altre mitjà judicial més idoni, contra tot acte o omissió d'autoritats públiques o de particulars, que en forma actual o imminent lesioni, restringeixi, alteri o amenaci, amb arbitrarietat o il·legalitat manifesta, drets i garanties reconeguts per aquesta Constitució, un tractat o una llei. En el cas, el jutge podrà declarar la inconstitucionalitat de la norma en què es fonamenta l'acte o omissió lesiva.

Podran interposar aquesta acció contra qualsevol forma de discriminació i pel que fa als drets que protegeixen l'ambient, a la competència, a l'usuari i al consumidor, així com als drets d'incidència col·lectiva en general, l'afectat, el defensor del poble i les associacions que persegueixin aquests fins, registrades d'acord amb la llei, la que determinarà els requisits i formes de la seva organització.

Tota persona podrà interposar aquesta acció per prendre coneixement de les dades a ella referits i de la seva finalitat, que constin en registres o bancs de dades públiques, o els privats destinats a proveir informes, i en cas de falsedat o discriminació, per exigir la supressió, rectificació, confidencialitat o actualització d'aquells. No podrà afectar el secret de les fonts d'informació periodística.

Quan el dret lesionat, restringit, alterat o amenaçat fora la llibertat física, o en cas d'agreujament il·legítim en la forma o condicions de detenció, o al de desaparició forçada de persones, l'acció d'habeas corpus podrà ser interposada per l'afectat o per qualsevol a favor seu i el jutge resoldrà immediatament, àdhuc durant la vigència de l'estat de lloc.

Per tant, és el Congrés el que establirà la legislació nacional que comprendrà els estàndards de protecció mínima comuns a tots el país, que seran aquells sobre els quals hi hagi un consens general respecte la importància de la seva protecció a tot l'àmbit de la geografia argentina. Però les Províncies seguiran tenint autoritat d'aplicació, tant en l'àmbit administratiu com en l'àmbit jurisdiccional, de la legislació federal que es dicti en aquesta matèria, podent complementar o augmentar les exigències de tutela que estableix el mínim fixat pel Congrés Nacional.

En segon lloc, i analitzant ara el marc legal nacional, a partir de les línies de ruta que traça la Constitució, Argentina compta amb vàries lleis nacionals que regulen diversos aspectes relacionats amb el medi ambient. D'aquestes lleis n'hi ha que són més específiques en la matèria que d'altres.

Dins de les lleis de caire més general que contenen alguna disposició relacionada amb el medi ambient, es troba el Codi Civil, que regula, en matèria ambiental, la responsabilitat en la que pot incórrer la persona que és propietària o dirigeix una indústria i té el deure de conèixer el seu funcionament, havent d'obrar amb la diligència exigida. En termes generals, l'article 902 del CC estableix que com major sigui el deure d'obrar amb prudència i amb ple coneixement de les coses, major serà l'obligació que en resulti de les conseqüències possibles dels fets que es puguin produir.

Com a normes nacionals més específiques, tenim la Llei 25.675, anomenada *Llei General de l'Ambient*, que és la llei dictada pel Congrés i que configura una llei marc en matèria de pressupòsits mínims de protecció ambiental, sancionada en virtut del mandat de l'article 41 de la Constitució Nacional exposat més amunt. En aquesta llei s'estableixen uns mínims bàsics, comuns a tot el territori nacional, que són plenament operatius i eficaços a cada Província excepte que existeixi en la Província una norma local que proveeixi millor, més àmpliament i en major grau, una tutela del medi ambient. Aquesta llei va ser tinguda en consideració per part de la Cort Suprema a l'hora de dictaminar sobre el riu Matanza-Riachuelo, ja que és un dels instruments legals més importants que regulen la protecció del medi ambient i implementa una noció d'un desenvolupament sostenible a Argentina.

Una altra llei que també resulta important en matèria ambiental és la *Llei 25.831 de Règim de Lliure Accés a la Informació Pública Ambiental* que estableix els pressupòsits mínims de protecció ambiental per garantir el dret d'accés a la informació ambiental

que es trobés en poder de l'Estat, tant en l'àmbit nacional com provincial. S'entén per informació ambiental tota aquella informació donada en qualsevol forma d'expressió o suport relacionada amb l'ambient, els recursos naturals, culturals i el desenvolupament sostenible. Aquest dret a la informació es troba constitucionalitzat a l'article 41 de la Constitució Nacional, que introdueix el lliure accés a la informació ambiental imposant l'obligació de que les Autoritats han d'establir tot el que sigui necessari per la protecció del dret dels habitants al medi ambient.

Altres normes són la *Llei 25.612 de Gestió Integral de residus industrials i d'activitats de serveis*, que pretén establir els pressupòsits mínims de protecció ambiental sobre la gestió integral de residus d'origen industrial i d'activitats de servei que siguin generades a tot el territori nacional i derivin de processos industrials o d'activitats de serveis. També la *Llei 25.688 de Règim de gestió ambiental d'aigües*, que estableix els pressupòsits mínims ambientals per a la preservació de les aigües, del seu aprofitament i ús racional. Esmentar també la *Llei 24.051 sobre residus peril·losos*, que s'aplica als residus peril·losos que puguin ocasionar danys de manera directa o indirecta a éssers vius o contaminar el sòl, l'aigua, l'atmosfera o l'ambient en general.

Centrar-me en la província de Buenos Aires, que és territorialment on es situa el riu Matanza-Riachuelo, i per tant, on s'emmarca el cas Mendoza, aquesta també té lleis concretes provincials, derivades de la facultat que li atribueix la Constitució a que les províncies puguin millorar o completar els pressupòsits mínims de les lleis marc dictades pel Congrés. En aquest sentit, com que a la província de Buenos Aires és on es concentra la major indústria del país, les empreses que vulguin instal·lar-se a la província hauran de complir amb les següents dos normatives, entre d'altres:

- La *Llei 11.723* de la Província de Buenos Aires de protecció, conservació, millora i restauració dels recursos naturals i de l'ambient en general, que imposa a l'Estat Provincial l'obligació de garantir a tots els seus habitants els drets a gaudir d'un ambient sa, a la informació, a participar dels processos en què estiguin involucrats recursos naturals i a la protecció, conservació, millora i restauració de l'ambient.
- La *Llei 11.720* de la Província de Buenos Aires que regula els residus especials a la província tenint característiques molt similars a la llei estatal 24.051 sobre residus peril·losos mencionada anteriorment.

A banda del marc constitucional i normatiu de les lleis que protegeixen en medi ambient a Argentina, també cal fer esment al marc internacional. Els principals convenis i tractats subscrits per Argentina són:

- La Convenció Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, que va ser aprovada per la llei 24.295 i que toca el tema dels gasos d'efecte hivernacle.
- La Convenció sobre Diversitat Biològica, aprovada per la Llei 24.375 de la República Argentina. Aquesta convenció estableix el concepte de desenvolupament sustentable i la idea de protecció del medi ambient i la diversitat biològica.
- El Conveni de Basilea, que regula moviments transfronterers de residus perillosos, aprovat per la Llei 23.922.
- La Convenció de Viena per a la protecció de la capa d'ozó a la qual Argentina es va adherir mitjançant la Llei 23.724.
- El Protocol de Kyoto, ratificat pel Congrés Nacional el 31 de juliol de 2001 a través de la Llei 25.438, pel qual Argentina es compromet a reduir les emissions de gasos o, al menys, a no incrementar-les.

Aquests marcs normatius, tant el nacional com l'internacional, estableixen les mesures que Argentina ha adoptat amb l'objectiu d'assumir compromisos enfront el medi ambient i enfront la seva societat present i futura.⁴

2.2 EL CONFLICTE ENTRE DESENVOLUPAMENT ECONÒMIC I PROTECCIÓ DEL MEDI AMBIENT A L'ARGENTINA

Relacionant l'àmbit econòmic amb l'àmbit ambiental, sempre ha estat difícil compaginar l'economia i el medi ambient. Aquests dos temes s'haurien de treballar des de perspectives interdisciplinàries, però no s'ha arribat a aconseguir, ja que encara no es reconeix la relació societat- naturalesa ni el que significa aquesta coevolució dels ecosistemes amb el sistema social. Com estableix Yolanda Ortiz⁵, pionera en polítiques

⁴ *Justicia y Ambiente: cuarta convocatoria*. Premio monografía Adriana Schiffrin, 1ª ed. Buenos Aires: Fundación ambiente y recursos naturales, 2006.

⁵ Yolanda Ortiz va ser la primera secretària de Recursos Naturals i Ambient Humà, quan Perón va crear aquesta dependència els anys 70. La seva gran innovació va ser incorporar la perspectiva ambiental a la

mediambientals a Argentina, en una entrevista realitzada al diari *Página/ 12* “Els temes ambientals són abans que res, qüestions econòmiques, no es pot aconseguir un desenvolupament sustentable sense superar la pobresa i integrar als treballadors. S’ha d’arribar a aconseguir una harmonia entre la producció i el medi ambient.” Malauradament, el context econòmic argentí no és fàcil, els nivells d’endeutament i d’inflació són molt alts, i no es poden plantejar solucions als problemes ambientals per part de l’economia, ja que prioritza el lucre, la tecnologia i les seves regles pròpies, no les que tenen a veure amb la naturalesa.

Segons un estudi de la Comissió d’Economia per a l’Amèrica Llatina (CEPAL) respecte les despeses, inversions i finançament pel desenvolupament sostenible a l’Argentina, les despeses que, en funció de la informació disponible, es poden classificar clarament com a mediambientals, tant en el sector públic nacional com provincial, s’han estimat que la despesa pública efectivament executada en aquesta àrea va arribar als 440 milions de dòlars l’any 2000, la qual cosa equival al 0’6% de la despesa pública total d’ambdós nivells de govern i al 0’15% del PIB domèstic.

En quant a l’evolució d’aquesta despesa al llarg del període 1994-2000, hi ha hagut oscil·lacions significatives en les quantitats destinades a aquest àmbit, les quals van des d’un mínim de 303 milions de dòlars el 1997 fins a un màxim de 532 milions de dòlars el 1999 (en termes de la despesa total Nació - províncies). Afegint també les estimacions de despesa municipal, l’any 2000 la despesa pública en medi ambient del conjunt del sector públic, argentí va arribar als 1.430 milions de dòlars.

Les últimes dades que he pogut trobar, considerant els problemes existents en matèria de disponibilitat d’informació, són de l’any 2012. D’acord amb l’Informe sobre l’Estat de l’Ambient publicat per la Secretaria d’Ambient i Desenvolupament Sustentable de la Nació, els pressupostos de l’any 2012 van dedicar 2.052,4 milions de dòlars a la funció Ecologia i Medi Ambient, 203 milions més que l’any 2011, en el qual la quantitat destinada a aquesta partida no superava els 1.850 milions.

Entre les activitats que es preveuen dur a terme amb aquests fons econòmics, s’inclouen els programes destinats a controlar i conservar els recursos naturals i el medi

indústria. Actualment, amb 87 anys, segueix activa: presideix una ONG ecològica i és assessora ad honorem a la Secretaria nacional d’Ambient i Desenvolupament Sostenible i del Consell Federal de Medi Ambient.

ambient, de tal forma que les activitats productives satisfacin les necessitats presents sense comprometre l'ús dels recursos per a les generacions futures. Es contemplen d'igual manera, aquells relacionats amb el tractament de residus peril·losos, residus sòlids urbans i la prevenció de la contaminació de l'aire, l'aigua i el sòl.

Entre totes les despeses destinades a les funcions mediambientals, no hi ha estimacions respecte les despeses privades en medi ambient a Argentina. L'única font de dades disponible és el Consell Empresari Argentí pel Desenvolupament Sustentable (CEADS), que reuneix a 38 grups d'empresaris que representen, en el seu conjunt, un 25% de les ventes de les 1.000 empreses més importants d'Argentina. En aquest cas, una xifra aproximada de la despesa privada en medi ambient és d'uns 480 milions de dòlars l'any 2000. En base a dades més recents, Argentina estaria gastant, en l'actualitat, en torn al 0'67% del PIB en medi ambient, i el gruix d'aquesta despesa es realitza en l'àmbit municipal (especialment concentrat en la recol·lecció de residus), seguit de les províncies, sent marginal la participació del govern nacional i creixent la del sector privat (que en els últims anys, aporta més d'un quart de la despesa total).

En la comparació internacional, tot i que previsiblement la despesa d'Argentina és inferior a la mitjana dels països desenvolupats, el que destina el sector públic a la finalitat mediambiental en relació al PIB, no és sensiblement diferent del que assignen varis països europeus, i inclús no està massa lluny dels que hi destinen Estats Units o Canadà. Està clar també, que l'assignació de pressupostos destinats al medi ambient varia molt en funció de la situació en la que es troba l'economia del país i l'economia global en general, de manera que en els últims anys, amb la greu crisi econòmica que hi ha hagut al món, sobretot a Europa, la despesa del medi ambient a l'Argentina s'ha vist ressentida. En aquest sentit de la globalització econòmica, i de com afecta la situació de crisi d'uns països en el desenvolupament i en les polítiques d'altres, cal esmentar la concepció de Raúl Prebisch⁶ sobre el desenvolupament d'Amèrica Llatina, la qual va anomenar “enfoc o visió centre- perifèrica”. És tracta d'un mètode que caracteritza estructures socioeconòmiques internes i les interrelaciona de manera sinèrgica per explicar el progrés en un pol de l'economia mundial i l'estancament de l'altre pol⁷. Aquest concepte de centre-perifèria i el mètode que implica, examina les especificitats

⁶ Economista argentí que va realitzar varies obres relacionades amb el desenvolupament econòmic d'Amèrica Llatina.

⁷ Prebisch, Raúl. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, 1949.

productives, socials, institucionals i d'intersecció internacional dels països d'Amèrica Llatina i del Carib, que tenen caràcter de "perifèrics", examinats en contraposició amb les característiques de les economies "centrals" que són els països desenvolupats⁸. En la seva lògica de la visió centre- perifèria, Prebisch sostenia que Amèrica llatina no tenia una autèntica autonomia i que la seva evolució i desenvolupament econòmic depenien de factors externs i, de manera més precisa, dels esdeveniments i polítiques dels països desenvolupats⁹. D'acord amb aquesta visió, amb la situació de crisi global de molts països europeus, l'economia Argentina també s'ha vist afectada, i amb ella, totes les polítiques públiques i distribució dels fons monetaris en les diferents àrees del país, en concret en la despesa ambiental.

Fent un resum global de l'apartat, amb tota la normativa existent en el context jurídic, i la gestió i despesa ambiental en el context econòmic, s'ha d'intentar arribar a un equilibri entre el desenvolupament constant i la preservació del medi ambient, i per aconseguir-ho, es necessiten instruments legals internacionals i de polítiques ambientals nacionals que permetin aquest objectiu. Ara bé, a banda de les legislacions vigents que promouen la protecció i cura ambiental, és necessari generar una consciència sobre els danys i les conseqüències que implica no cuidar el medi ambient, per evitar situacions extremes que causin greus perills per la salut humana i per la pròpia naturalesa. Argentina, a diferència d'alguns dels seus països veïns, ha manifestat la seva preocupació pel medi ambient, i així ho ha manifestat amb la creació d'un ampli cos normatiu que regula diferents aspectes d'aquesta matèria.

⁸ D'aquesta concepció de l'economia i desenvolupament d'Amèrica Llatina i l'anàlisi històric, en va sorgir un mètode històric- estructural que és la metodologia que utilitza la CEPAL en la seva producció intel·lectual.

⁹ Aprofundint més en aquesta visió, aquesta idea va assentar les bases per conceptualitzar les relacions d'Amèrica Llatina amb la resta del món, i va guiar les investigacions del propi Prebisch i de les institucions que va crear, com la CEPAL. És més, aquesta visió li va permetre articular el seu pensament sobre la base d'una pregunta i un objectiu: com generar l'espai de polítiques en un món globalitzat per què Amèrica Llatina pugui aprofitar el seu potencial real de creixement econòmic i benestar social.

3. LES VILLES. CONCEPTE I CARACTERÍSTIQUES

Després d'haver analitzat el context jurídic i econòmic d'Argentina respecte el tema mediambiental, cal fer esment ara a la vessant més social del país, que és la que es veu greument afectada per la falta de cura del medi ambient. La causa analitzada sobre el Riachuelo va adoptar la importància i les magnituds que va tenir perquè la contaminació d'aquesta àrea afectava greument a la salut de les persones que vivien a la conca del riu, la majoria d'elles en les anomenades *Villas de emergencia*.

Les *Villas de emergencia* sorgeixen com a conseqüència de l'exclusió social d'individus i famílies que no aconsegueixen inserir-se en el sistema formal, és a dir, a ser part del mercat formal i tenir uns ingressos suficients per viure en un habitatge acceptable i per poder cobrir les seves necessitats bàsiques. És per això que aquestes persones que no troben cabuda en el sistema, comencen a instal·lar-se il·legalment en terres, generalment fiscals, que es troben desocupades com a mesura transitòria fins aconseguir reinserir-se novament en la formalitat de la societat. Al menys aquest idea és la que suggereix el nom de *Villas de emergencia*, i així van ser considerades en els seus inicis, com uns assentaments transitòris. Tanmateix van començar a reproduir-se en major quantitat al llarg del temps, transformant-se en assentaments permanents. Això va comportar un nou aspecte de degradació urbana y va crear una nova categoria social.

Els mitjans de subsistència duts a terme per aquelles persones que es trobaven excloses de la "formalitat", reproduïts al llarg de les generacions, van donar com a resultat la formació dels seus propis mercats, codis de convivència, y una cohesió social pròpia, diferent a la de la societat formal. Existeix tot un sistema de propietat no legal, format per mercats immobiliaris informals, entre altres tipus de mercats informals, com el de la roba o el dels aliments. Al seu torn, la informalitat institucional pròpia d'aquests assentaments, serveix com a refugi per a diferents tipus d'activitats il·legals, com són el consum i venda de drogues, i altres activitats delictives que moltes vegades estan impulsades des d'estructures judicials o polítiques.

Tot i així, és precís remarcar que no totes les persones que viuen a la *villa* participen d'aquest tipus d'activitats, al contrari del que pensa la tendència majoritària, sinó que moltes d'elles tenen treballs formals, van a l'escola i busquen poder reinserir-se a la societat.

Les *villas miseria* o *villas de emergencia* són el símptoma d'una patologia del sistema socioeconòmic en el que s'instal·len. La falta d'institucionalitat i regulació formal dins d'aquestes, reflex de l'anomalia a nivell general de la societat, no és una causa en si mateixa, sinó el resultat mateix de l'exclusió.

3.1 CONTEXT HISTÒRIC

Fent ara una breu referència al context històric, el sorgiment d'aquests assentaments a la ciutat de Buenos Aires data de la dècada del 1830, on van començar a generar-se petits assentaments sobretot al sud de la ciutat. Tanmateix, pel Govern d'aleshores, aquests assentaments no resultaven ser problemàtics a nivell urbà, ja que en aquells moments gran part del territori de la capital era camp, i aquests barris es trobaven lluny de les zones més poblades de la ciutat.

Entre 1880 i 1910 van arribar a Argentina més de quatre milions d'immigrants europeus, dels quals un 60% es va establir a Buenos Aires. S'instal·laven als anomenats "conventillos" al centre de la ciutat i les famoses "cases chorizo" als barris suburbans. El 1929 va esclatar la crisi econòmica mundial, de manera que molts dels immigrants europeus es van quedar sense feina. El 1931 el Govern argentí va decidir donar refugi a molts treballadors, sobretot portuaris, en uns magatzems buits. Aquest assentament es va anomenar "Villa Desocupació", canviant el seu nom posteriorment per "Villa Esperança". Amb tot, el model agro-exportador entrava en crisi i amb ell les corrents migratòries d'Europa arribaven a la seva etapa final. S'iniciava llavors una nova etapa basada en la industrialització en la qual van començar a sorgir nombroses migracions internes a causa de la crisi que estaven patint les economies regionals.

Per les causes anteriorment esmentades, durant les següents dècades va començar a créixer a la ciutat la quantitat d'habitants en assentaments d'aquest tipus, tot i que també en van sorgir d'altres a la província de Buenos Aires amb l'arribada de nous pobladors, principalment del nord del país i de països limítrofes.

3.2 LA SITUACIÓ DE LES VILLES EN L'ACTUALITAT

Segons dades de l'INDEC¹⁰, la població que resideix a les vil·les misèria de la ciutat es va duplicar la primera dècada del 2000. Es van comptabilitzar també un augment notable de la població estrangera. El 1991, el 76,8% de la població que residia

¹⁰ Institut Nacional d'Estadístiques i Censos, de la República Argentina.

a les vil·les eren nadius argentins. Actualment, només el 59% va néixer a Argentina, de manera que una part significativa del creixement de les vil·les s'estableix sobre la base d'estrangers de països limítrofs, fonamentalment de Bolívia i de Perú.

Conjuntament a l'augment del nombre i dimensió dels assentaments, també es va veure modificada la seva fisonomia. La majoria de cases ja no es construeixen amb fusta, cartró o xapa, sinó que ara estan fetes de ciment i maons, la qual cosa dóna un caràcter de permanència.

Tot i que el propòsit dels successius governs ha estat incorporar aquests sectors marginals a l'economia formal, les estratègies que s'han adoptat per solucionar el problema no han estat eficients. Des de l'intent d'eradicació forçosa, fins a mesures d'urbanització, fins a intents de reubicació. La falta d'efectivitat d'aquestes mesures es deu a la inexistència d'una planificació a llarg termini de les mateixes, que hauria de ser consensuada per tots els sectors polítics i així poder constituir-la com una política d'Estat.

La falta d'aplicabilitat d'aquestes mesures, provoca que les vil·les no només persisteixin, sinó que augmentin de manera desmesurada, ja que com s'ha dit anteriorment, en la primera dècada del 2000 la població de les vil·les a la Capital Federal va créixer més d'un 50%, arribant a casi 170 mil ciutadans. Fora de la capital, el nombre encara és major, i, segons un estudi de la Universitat Nacional de General Sarmiento (UNGS), les persones que viuen a les vil·les misèria de la província de Buenos Aires, repartides entre mil assentaments, superen els 2 milions.

Dins de la capital hi ha 23 vil·les, 13 de les quals estan ubicades a la zona contaminada del Riachuelo¹¹. A les persones que viuen en aquests assentaments, a banda d'estar casi sense serveis i exposades a la marginació, se'ls hi suma la greu situació ambiental de la zona. Això comporta que milers de persones pateixin les conseqüències directes de la contaminació del riu, la qual cosa perjudica greument la seva salut i la seva qualitat de vida, tant la dels habitants com la dels animals. De fet, el Riachuelo es va acabar convertint en una zona no apta per a la vida humana.

Tot i que avui en dia la situació ha millorat lleugerament, com ja s'analitzarà més endavant en un altre apartat d'aquest treball, la contaminació del Riachuelo

¹¹ Segons les dades de l'INDEC de 2012.

comporta una perjudicial situació per a les persones que hi viuen, tant les que viuen en vil·les com les que no, però en el primer cas la situació es magnifica per les precàries condicions de vida en les que es troben els seus habitants. Amb tot, en aquesta zona predominen sobretot les malalties cardiovasculars i les dèrmiques, els tumors i diarrees, ocasionats per les olors nauseabundes i el contacte o consum d'aigües contaminades. L'aigua del riu penetra en el fang dels carrers de les vil·les i entra a l'interior de les cases, on s'inicien els processos d'intoxicació. El sòl cultivable està contaminat de manera que els vegetals ingerits pels éssers vius porta a la contaminació. L'alt contingut en plom del sòl pot promoure el desenvolupament de microbis com fongs i, al seu torn, contagiar vegetals cultivats en aquestes terres. Una altra conseqüència de la contaminació del sòl és el fort creixement d'insectes i animals que transmeten diferents malalties a les persones.

És per aquests greus efectes que s'han de prendre mesures eficients per superar tant el problema de les vil·les, com el conflicte ambiental del riu, però aquestes mesures s'han d'aplicar mitjançant una planificació coordinada entre totes elles, que impulsi, en el cas de les vil·les, el procés d'inserció d'aquests assentaments a la institucionalitat formal, i en el cas de la contaminació ambiental, que eviti que aquestes persones que ja de per si viuen en un context de pobresa i misèria, no vegin augmentada la precarietat de la seva salut i qualitat de vida habitant en un ambient amb tanta pol·lució tòxica.

4. SITUACIÓ PRECEDENT DE LA ZONA DEL RIU MATANZA- RIACHUELO

Els cursos d'aigua i, per tant, els grans rius i estuaris del món, s'han vist altament impactats per les activitats humanes. Des del primer moment en què va tenir lloc el procés d'expansió urbana, la conca del riu Matanza- Riachuelo, va constituir un obstacle natural que va haver de ser salvat mitjançant l'execució d'obres d'enginyeria hidràulica en bona part dels seus 80 km de recorregut, avui en dia de 64 km. El riu Matanza- Riachuelo, és conegut com a Riachuelo en la seva desembocadura y com a riu Matanza en la major part del seu recorregut. Neix a la Província de Buenos Aires i voreja pel sud la Ciutat de Buenos Aires a través dels barris de Villa Riachuelo, Villa Soldati, Nueva Pompeya, Barracas i La Boca, i desemboca al Riu de la Plata. La conca del riu Matanza- Riachuelo voreja també els municipis d'Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo i San Vicente.

Degut a l'intens creixement urbà ocorregut al segle XX, és lògic considerar-la com la conca de major rellevància regional, i, en conseqüència, amb el major nombre de problemes. Tanmateix, no és un cas aïllat, ja que el mateix passa amb nombrosos rierols de la província de Buenos Aires que constitueixen la xarxa de drenatge per les aigües superficials. Amb el creixement de l'àrea del con-urbà de la ciutat, aquests rierols s'han anat incorporant gradualment per a ser aprofitats com a recursos, la qual cosa ha implicat la seva modificació i degradació en major o menor grau. L'abocament d'aigües residuals, amb o sense tractament, provinents de la indústria, efluent cloacal, deixalles domèstiques i contaminants associats a l'escorriment superficial d'aigües pluvials, han portat a aquesta situació.

La conca del riu ocupa una superfície de 2.240 Km², àrea en la que recorre uns 64 km abans de desembocar al Riu de La Plata. En el tram superior, el riu discorre sense majors dificultats, en canvi, des de que ingressa a la plana, el cabal perd les seves característiques naturals.

Tot l'històric d'accions, en el qual va prevaldre la dissociació entre el procés cultural i els fenòmens naturals a l'hora de planificar i ordenar el territori, ha derivat en la modificació de l'escorriment de la conca en el tram inferior. A banda d'això, cal sumar-hi les inundacions originades per les aportacions pluvials excepcionals, les quals afecten sobretot a la trama urbana. Això és notable sobretot a les zones en què la trama

urbana va créixer de forma adjacent als cursos d'aigua preexistents. S'afegeix al fet de la inundació, l'elevat grau de contaminació o pol·lucions tòxiques que arrastren les aigües del riu, quan desborda per l'abrupta aportació a la superfície urbana. La contaminació inclou nivells elevats de diversos metalls, greixos, olis, organoclorades y organofosforades, als quals s'hi sumen diversos ions y compostos orgànics, com també, bacteries coliformes fecals, indicadores de l'origen cloacal d'una part dels residus avocats¹².

Una caracterització general de la població associada a la conca principal, és la següent¹³:

- Als marges del Riu Matanza Riachuelo hi viuen aproximadament unes 3.500.000 persones, i dins dels seus límits geogràfics aproximadament 5.000.000.
- Existeixen més de 5.000 indústries als seus marges que bolquen llurs deixalles i que el posicionen com el tercer riu més contaminat del món.
- Entre els principals contaminants es troben metalls pesats i aigües servides, provinents de les napes saturades de tota la conca.
- El 13'5% de la població d'Argentina es troba associada a la conca Matanza-Riachuelo (aproximadament 4.885.000)
- El 64% pertany a la ciutat de Buenos Aires, seguint-la, en ordre, els partits d'Avellaneda, Almirante Brown, La Matanza, Lanús i Lomas de Zamora.
- Existeixen 13 vil·les d'emergència ubicades sobre el Riachuelo, que suposen un total de quasi mig milió de persones.
- El 55% de la població de la conca té manca de cloaques i el 35% no té aigua potable.
- Com a càlcul aproximat, els rius de la conca reben 368.000 metres cúbics d'aigües residuals domèstiques per dia, i només el 5% rep algun tipus de tractament previ, mentre que el cabal d'aigua es només de 250 mil metres

¹² Segons les dades de l'Informe anual del 2013 realitzat per la Fundació Ambient i Recursos Naturals (FARN)

¹³ Segons les dades del Pla Integral de Sanejament Ambiental (PISA)

cúbics. Es desprenen d'aquestes consideracions que una de les raons de la contaminació resideix en l'abocament al riu de líquids cloacals crus, la qual cosa, sumada a tòxics directes d'origen industrial, ha portat a la depreciació de l'ecosistema.

- La pol·lució i contaminació industrial són significatives, els cursos d'aigua rebien 88.500 metres cúbics de deixalles industrials per dia, de més o menys un centenar d'empreses. Normalment es diu que la circumstància de transportar un reduït cabal d'aigua i de rebre una quantitat significativa de líquids contaminants, minimitza el poder de dissolució i autodepuració i que, com en altres casos, l'ingrés d'aigües del riu de La Plata a la desembocadura, disminueix la concentració de contaminants. Tot i així, la dissolució no ha de considerar-se ni un criteri ni un mètode per disminuir la carga contaminant.

Els líquids cloacals sense tractament, sumats als tòxics d'origen industrial han portat a l'extinció de qualsevol tipus de vida en el seu curs.

Tornant als orígens de la població de la conca, i per tant, de com es va arribar a la greu situació de contaminació exposada anteriorment, a partir de 1885 la immigració i el port de la ciutat de Buenos Aires van cobrar una gran rellevància en l'època, i l'arribada de nous habitants va generar una expansió concèntrica de la ciutat. Per a aquests nous habitants, la idea de poder tenir una casa pròpia va implicar, en primer lloc, la construcció de convents, els quals posteriorment van donar lloc als barris, i més tard, al con-urbà. Així es va originar el primer anell de conurbació (Ameigeiras, 1992).

Sobre la mateixa zona sud de la ciutat de Buenos Aires, el creixement industrial va ser vertiginós, establint-se el que podríem anomenar una correlació lineal amb l'augment d'habitants. Aquest augment d'indústries va ocórrer principalment en aquelles àrees que ja comptaven amb una tradició de producció i industrialització, és a dir, les zones velles deixades pels primers pescadors comerciants. Aquest fet encara va continuar a la dècada de 1950. En aquesta època va ser quan va tenir lloc la gran migració interna del país, els nous habitants buscaven fonts de treball i progressos que no trobaven a les seves respectives províncies. Això va generar una nova forma d'habitatge: la villa d'emergència.

La villa, com s'ha vist en l'apartat anterior, va ser la possibilitat per a moltes persones d'una vida millor a la que li oferia l'interior del país. Aquesta migració en busca de millors horitzons, va incrementar el creixement dels barris suburbans però associat a les zones industrials. El desenvolupament veïnal de les vil·les d'emergència, igual que el creixement industrial, va succeir-se sense la infraestructura adequada, sense serveis, sense plans de desenvolupament, i, en molts casos, en zones inadequades, baixes o inundables de forma esporàdica. Sense una rigorosa mesura de les circumstàncies en les que aquests terrenys s'ocupaven, van ser dividits i venuts o cedits a nous immigrants de l'interior i a pobladors de les vil·les que anhelaven un terreny per construir el seu nou habitatge. Aquests són els casos típics de les zones d'alt risc ambiental que es troben a la part més baixa del riu.

L'errori permís per ocupar les zones baixes, va generar un fals criteri de sanejament que consistia en creure que omplir aquests llocs, com les conques, milloraria les condicions de salubritat del terreny. És a dir, creure que els deltes són i es comporten com a depuradores del que passa en aigües més amunt. Finalment, com que els cursos del riu tenien, i tenen, un absorbiment molt lent, va sorgir la idea de rectificar els cursos naturals i després entubar-los, per evitar problemes d'inundacions i mals olors i així guanyar superfície per sobre d'ells. Cap d'aquests treballs hidràulics va funcionar.

Tot aquest enfrontament desconsiderat i desmesurat de l'activitat humana o cultural contra les àrees naturals, sumat a un entorn humà mancat d'infraestructura per l'aprovisionament d'aigua potable i pel tractament d'efluents domèstics i industrials, va magnificar, fins a límits insospitats, la contaminació dels aqüífers subterranis, de l'aigua freàtica i dels cursos d'aigües superficials. Amb la destrucció d'aquests últims, va desaparèixer finalment la fauna i a la flora. Amb tot això, malauradament, la conca baixa i mitja del riu Matanza-Riachuelo va arribar a ser una estranya barreja de cloaca i efluent industrial a cel obert.

Com es pot apreciar doncs, en tota la conca, la pressió de l'activitat humana sobre el recurs hídric subterrani va ser molt forta, ja fos per l'explotació incontrolada respecte de les possibilitats del recurs o per la ineptitud per establir la mínima protecció en quant a les possibles vies de contaminació química i bacteriològica. Tota aquesta afectació i destrucció, va afectar a nombrosos cursos d'aigües menors, no només al riu Matanza- Riachuelo.

La contaminació del Riachuelo porta més de 200 anys d'història, i sense solucions efectives fins el dia d'avui.

Al 1993, el llavors president argentí Carlos Menen va dir "El 1995 podrem anar al Riachuelo a passejar amb barca, a prendre mate, a banyar-nos i a pescar" en tant que la seva Secretaria de Medi Ambient, María Julia Alzogaray, va prometre que "En mil dies el Riachuelo estarà net".

El Pla Menem – Alzogaray per la neteja del Riachuelo va rebre al 1997 un crèdit de 250 milions de dòlars del Banc Interamericà del Desenvolupament (BID), del qual poc i res es va utilitzar per la seva finalitat. 40 milions es va gastar en estudis de consultoria o en remoure vaixells enfonsats, i 150 milions es van derivar a Plans Socials durant la crisi del 2002.

Va ser així com diversos veïns de la conca de riu, juntament amb organitzacions no governamentals, davant la inacció de l'Estat, van resoldre demandar a la Nació, a la Província i a la Ciudad de Buenos Aires, als efectes d'obligar-los a sanejar el Riachuelo. Aquest procés judicial va rebre el nom de Causa Mendoza.

L'Associació de Veïns de la Boca, una de les organitzacions que va participar en el procés judicial, sostenia que a la zona del Riachuelo el percentatge de mortalitat infantil duplicava, de mitjana, a la de la ciutat de Buenos Aires en la seva totalitat.

El seu president Alfredo Alberti va denunciar que "Són 80 empreses les responsables del 80% de la contaminació, les que tiren els metalls pesats". "A aquestes empreses se'ls ha de donar un termini real, que es compleixi perquè les coses es facin bé"

El 8 de juliol de 2008, la Corte Suprema de Justícia va condemnar a l'Estat Nacional, a la Província i a la Ciutat de Buenos Aires a dur a terme tasques de sanejament del Riachuelo, establint terminis i la imposició de multes diàries en cas d'incompliment. En la sentència del cas Mendoza que s'analitzarà detalladament en l'apartat següent, la Cort Suprema va ordenar prendre mesures urgents amb l'objecte de: 1) Millorar la qualitat de vida dels habitants de la conca; 2) La recomposició de l'ambient en tots els seus components (aigua, aire i sòls); i 3) La prevenció de danys amb suficient i raonable grau de predicció.

5. LA CAUSA MENDOZA

5.1 ANÀLISI DE LA CAUSA

Aquest treball es centra en la causa judicial que va donar lloc a una sentència transcendental per la neteja i protecció de la zona contaminada del Riachuelo.

La causa Mendoza es va iniciar el juliol de l'any 2004, quan un grup de 17 veïns, encapçalats per la Sra. Beatriz Silvia Mendoza, van interposar una demanda contra l'Estat Nacional Argentí, la Província de Buenos Aires, el Govern de la Ciutat Autònoma de Buenos Aires i 44 empreses per danys i perjudicis patits arrel de la contaminació existent al riu Matanza- Riachuelo. Aquests 17 representants, constituïts en una acció de classes, van demandar exercint drets propis i alguns d'ells també en representació dels seus fills menors d'edat.

L'objecte de la demanda era la indemnització per danys i perjudicis patits com a conseqüència de la contaminació de la Conca Matanza- Riachuelo.

Per tal d'especificar quins eren els ítems de la demanda i la quantitat a la que ascendia la reclamació pel rescabament dels danys ocasionats com a conseqüència de la contaminació, els actors es van dividir en dos grans grups. El primer estava format per les persones que habitaven a l'assentament anomenat "Villa inflamable", situada a Dock Sud, partit d'Avellaneda, Província de Buenos Aires. El segon grup comprenia als que individualitzaven com als veïns afectats, que tenien en comú la característica d'exercir com a professionals, ja fossin metges, psicòlegs, odontòlegs o infermers a l'Hospital Interzonal d'Agudos Pedro Fiorito de la ciutat d'Avellaneda, i que estaven domiciliats a les ciutats de Wilde, Avellaneda, Villa Dominico i Capital Federal, al barri de La Boca.

La demanda es dirigia contra una pluralitat de subjectes i se'ls responsabilitzava pels motius següents:

- A l'Estat Nacional Argentí se'l va demandar perquè la situació que es denunciava es produïa sobre una via navegable i interjurisdiccional respecte la

qual l'Estat té facultats de regulació i control en virtut de l'establert per l'article 75, incisos 10 i 13 de la Constitució Nacional¹⁴.

- A la Província de Buenos Aires se la demandava perquè té el domini originari sobre els recursos naturals existents en el seu territori, d'acord al que dicta la Constitució Nacional als articles 121 i 124¹⁵.
- A la Ciutat Autònoma de Buenos Aires se la demandava pel seu caràcter de co-riberenca del Riachuelo, el qual constitueix, en la seva àrea de jurisdicció, un bé del seu domini públic. També se la va demandar perquè està obligada a utilitzar equitativament i raonablement les seves aigües i la resta dels seus recursos naturals del riu i el seu subsòl.
- A les 44 empreses se les demandava per evocar directament al riu residus perillosos, per no construir plantes de tractament i per no adoptar noves tecnologies per minimitzar els riscos de la seva activitat productiva.

A l'escrit inicial de demanda es formularen diferents pretensions. Un dels objectes de la demanda era el rescabament per danys i perjudicis patits pels actors que buscava reparar la incapacitat sobrevinguda, les despeses per tractaments mèdics, les despeses per nova radicació, el dany moral, el dany psíquic patit per mares i pares i els seus fills, el dany futur (relacionat amb les despeses que s'hauran de realitzar per alliberar als nens de la contaminació que porten al seu organisme) i la pèrdua del valor de situació dels immobles en els que habiten, segons els casos. La quantitat total de la reclamació estava estimada, a la data d'interposició de la demanda, en 5.161.500 pesos argentins.

L'altre dels objectes de la demanda era l'interès en rescabalar el dany infringit al medi ambient i la recomposició d'aquest. En aquest sentit, els actors van crear una

¹⁴ **Art. 75.-** Correspon al Congrés:[...]

- **10.** Reglamentar la lliure navegació dels rius interiors, habilitar els ports que consideri convenients, i crear o suprimir duanes.
- [...]
- **13.** Reglar el comerç amb les nacions estrangeres, i de les províncies entre si.

¹⁵ **Art. 121.-** Les províncies conserven tot el poder no delegat per aquesta Constitució al Govern federal, i el que expressament s'hagin reservat per pactes especials el moment de la incorporació.

Art. 124.- [...]Correspon a les províncies el domini originari dels recursos naturals existents en el seu territori.

distinció en funció de si el dany ambiental ocasionat era irreversible o no. Si el dany causat era reversible, els actors demanaven que es fixés una indemnització destinada a crear un fons comú de recomposició, o patrimoni d'afectació, per fer front a les despeses de recomposició de l'ecosistema. Els demandants proposaven al Tribunal que aquest "fons públic" tingués, entre els seus objectius, cuidar el medi ambient, velar per la seva protecció i restauració a favor del beneficiari de la fidúcia, que és el públic en general, i contribuir a sustentar els costos de les accions de la restauració que poguessin minimitzar el dany generat. Finalment establien que el fons es constituís d'aportacions públiques i privades, provinents aquestes últimes de les taxes que s'imposessin als agents demandats.

Així doncs, en la demanda es reclamaven principalment dos pretensions. La primera reclamació es referia al rescabament de la lesió de béns individuals a les persones i al patrimoni, que haguessin patit greuges com a conseqüència indirecta de l'agressió al medi ambient. La segona pretensió tenia per objecte la defensa del bé d'incidència col·lectiva, constituït per l'ambient. En aquest cas, els actors reclamaven com a legitimats extraordinaris en base als articles 41 i 43 de la Constitució Nacional, per a la tutela d'un bé col·lectiu que, per la seva naturalesa, és d'ús comú, indivisible, i està tutelat d'una manera no disponible per les parts.

Un cop presentada la demanda el juliol del 2004, el 20 de juny del 2006 la Cort Suprema de Justícia de la Nació va dictar una sentència resolent sobre la seva competència i citant a audiència a les parts.

Com que en el sistema judicial espanyol no tenim una Cort Suprema, és necessari fer una breu explicació d'aquest tribunal i de les seves competències. La Cort Suprema de Justícia de la Nació va ser creada el 15 de gener de 1863 i al setembre de l'any següent es va començar a editar la col·lecció de "Decisiones de la Cort Suprema de Justícia de la Nació", que segueix publicant-se actualment. Aquest tribunal és la instància superior dins del Poder Judicial argentí i es troba composta per 7 membres: un president i 6 ministres. Entén sobre els recursos extraordinaris en tots aquells punts regits per la Constitució i les lleis de la Nació, és la última instància de revisió i òrgan màxim del Poder Judicial i, a la vegada, actua com a Tribunal Constitucional, ja que exerceix un control de constitucionalitat d'alguna llei, norma administrativa o alguna

decisió de tribunals inferiors, i les seves decisions tenen grans repercussions i transcendència politico-institucional.

En el cas que ens ocupa, els demandants van presentar la demanda davant la Cort Suprema en virtut de la competència que li atribueix l'article 117 de la Constitució Nacional, que estableix que la Cort té competència originària i exclusiva en tots els assumptes que hi estiguin involucrats ambaixadors, ministres i cònsols estrangers, i en els que alguna província en fos part, en aquest cas, la província de Buenos Aires. Els casos en els quals es vegin involucrats aquests subjectes, hauran de plantejar-se directament davant la Cort Suprema per a que actui en forma originària (el cas no passa abans per cap altre tribunal) i exclusiva (la Cort actua com a tribunal únic). En la sentència dictada el juny del 2006, la Cort es considera competent per conèixer i resoldre parcialment les pretensions dels demandants. En aquests sentit, la Cort estableix que les reclamacions individuals dels subjectes no configuren cap dels supòsits que l'article 117 de la Constitució Nacional ¹⁶ atribueix a la competència originària i exclusiva de la Cort, de tal manera que el Tribunal va dictaminar que aquestes pretensions individuals sobre el rescabament de danys i perjudicis havien de ser reformulades davant els tribunals que en resultessin competents, la determinació dels quals dependria de si la demanda es dirigís contra l'Estat Nacional, al qual correspon litigar únicament davant la jurisdicció federal, o a l'Estat provincial, que en aquesta matèria només pot ser demandat davant els seus tribunals locals.

Així doncs, i després de les acotacions anteriors per part de la Cort, la causa Mendoza té com a objecte exclusiu la tutela del bé col·lectiu, és a dir, la tutela de l'ambient identificat com la conca del riu Matanza- Riachuelo. Com a bé col·lectiu que és, el dany que un individu causa al bé col·lectiu, se l'està causant a ell mateix. La

¹⁶ En el capítol segon, de la secció tercera, del títol primer, es troben les atribucions del Poder Judicial. Així els articles 116 i 117 estableixen que:

Article 116. - Correspon a la Cort Suprema i als tribunals inferiors de la Nació, el coneixement i decisió de totes les causes que versin sobre punts regits per la Constitució, i per les lleis de la Nació, amb la reserva feta al inc. 12 del Article 75; i pels tractats amb les nacions estrangeres: de les causes relatives a ambaixadors, ministres públics i cònsols estrangers: de les causes de almirallat i jurisdicció marítima: dels assumptes en què la Nació sigui part: de les causes que se suscitin entre dues o més províncies; entre una província i els veïns d'una altra; entre els veïns de diferents províncies; i entre una província o els seus veïns, contra un Estat o ciutadà estranger.

Article 117. - En aquests casos la Cort Suprema exerceix la seva jurisdicció per apel·lació segons les regles i excepcions que prescriu el Congrés; però en tots els assumptes concernents a ambaixadors, ministres i cònsols estrangers, i en els que alguna província fos part, l'exercirà originària i exclusivament.

millora o degradació de l'ambient beneficia o perjudica a tota la població perquè és un bé que pertany a l'esfera social i trans-individual, i d'aquí en deriva la particular energia amb la que els jutges han d'actuar per fer efectius aquests mandats constitucionals. És per això que en la causa que ens ocupa, té una prioritat absoluta la prevenció del dany futur i, en segon lloc, la recomposició de la pol·lució ambiental ja causada i, pel supòsit de danys irreversibles, s'intentarà el rescabament.

Un cop dictada la sentència, la Cort va citar a les parts a una audiència pública, que es va realitzar el 5 de setembre de 2006, en la qual les parts van informar, de forma oral i escrita, dels mandats que els havia ordenat la Cort en el "resolc" de la sentència. A saber:

- A la part actora els va matisar que la demanda presentada no il·lustrava al tribunal aspectes essencials sobre la qüestió litigiosa i tampoc estava basada en estudis actualitzats, ja que es remetia a publicacions periodístiques o a informes presentats per diversos organismes feia varis anys. Per això, el Tribunal va establir un termini de 30 dies per a que aportés informació i estudis més actuals.
- A les empreses demandades els va requerir que en el termini també de 30 dies informessin de determinats aspectes, com els líquids que evocaven al riu, el seu volum, quantitat i descripció; si disposaven de sistemes de tractament de residus; si tenien assegurances contractades, etc.
- A l'Estat Nacional, a la Província de Buenos Aires, a la ciutat de Buenos Aires i al Consell Federal de Medi Ambient (COFEMA) els va ordenar que presentessin un pla integrat segons els termes dels articles 4 i 5 de la llei 25.675 on es preveïessin els objectius ambientals que s'havien d'aconseguir en forma gradual a través de metes interines i finals projectades en un cronograma temporal.

En data 24 d'agost de 2006 es va acceptar la intervenció del defensor de Poble com a tercer. Després de ser desestimada la seva participació com a *amicus curiae*, el defensor del Poble es va presentar davant la Cort demanat la intervenció en el procés en qualitat de part, amb la finalitat de que es condemnés als demandats i a que es duguessin a terme totes les accions per al cessament de l'activitat contaminant i per a la recomposició de l'ambient danyat. Els jutges van estimar parcialment el planteig i van admetre la seva participació com a tercer interessat arrel de la Llei de Política

Ambiental (Llei 25.675, article 30) i del Codi Processal Civil i Comercial de la Nació (article 90).

De la mateixa manera que el defensor del Poble, el 30 d'agost de 2006 es va acceptar la intervenció de quatre organitzacions com a tercers. Es van presentar set entitats per intervenir com a tercers, a fi de que es condemnessin als demandats a dur a terme, entre altres mandats, les accions necessàries per l'immediat cessament de l'activitat contaminant i la recomposició del dany ambiental col·lectiu. La Cort va admetre finalment la intervenció de la *Fundació Ambiente y Recursos Naturales* (FARN), del *Centro de Estudios Legales y Sociales* (CELS), de la Fundació *Greenpeace Argentina* i de l'associació *Vecinos de la Boca*. Les va acceptar per considerar-les les úniques que pels seus estatuts associatius estaven legitimades substancialment per intervenir a la causa. Va rebutjar en canvi la incorporació com a tercers de la *Fundación Ciudad*, de la *Fundación Metropolitana* i de *Poder Ciudadano*.

Un mes més tard, tal com estava previst per la Cort, el 5 de setembre de 2006 es va realitzar la primera Audiència Pública a la Sala d'Audiències del Palau de Tribunals. Aquesta primera audiència davant la Cort va ser encapçalada pel president de l'Alt Tribunal Enrique Petracchi i pels 6 ministres de la Cort: Carmen Argibay, Carlos Fayt, Elena Highton de Nolasco, Ricardo Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda i Raú Zaffaroni. A més, hi van participar Jorge Mosset Iturraspe, representant a la part actora, i la secretaria d'Ambient i Desenvolupament Sustentable de la Nació, Romina Picolotti, en representació dels Estats demandats. La Sra. Picolotti va exposar el corresponent Pla Integral de Sanejament de la conca Matanza-Riachuelo que li va ordenar la Cort, el qual havia de contemplar un ordenament del territori, el control sobre les activitats antròpiques, l'estudi sobre l'impacte ambiental de les empreses demandades, un programa d'educació ambiental i un programa d'informació ambiental. Un cop exposat el mencionat Programa, va ser interrogada pels membres de la Cort sobre diversos aspectes del mateix.

A causa de l'extens nombre de parts i de la complexitat de la causa, el 12 de setembre de 2006 va tenir lloc la segona jornada de la primera Audiència Pública. En aquesta oportunitat van fer les seves exposicions els representants de les empreses, reproduint en forma verbal els informes encomanats per la Cort, i van ser interrogats pels jutges del Tribunal. També van intervenir el Defensor del Poble, Eduardo

Mondino, i els representants dels tercers interessats que es van integrar al front actiu per tal que presentessin de manera verbal els seus respectius informes.

El 6 de febrer del 2007 la Cort Suprema, a través d'un pronunciament, va ordenar a l'Estat nacional, a la província de Buenos Aires i a la Ciutat Autònoma de Buenos Aires que, en relació al Pla Integral pel Sanejament de la conca Matanza-Riachuelo, informessin sobre les mesures adoptades i complertes en matèria de prevenció, recomposició i auditoria ambiental, així com les referides a l'avaluació de l'impacte ambiental de les empreses demandades. En aquest pronunciament, l'Alt Tribunal va fixar també una nova audiència pública pel 20 de febrer de 2007.

Així doncs, el 20 de febrer de 2007 va tenir lloc la segona Audiència Pública, que es va celebrar a la Sala d'Audiències del Palau de Tribunals i va ser encapçalada i presidida pel president de la Cort acompanyat pels ministres anomenats anteriorment en la primera audiència. En aquesta segona intervenció, la secretaria d'Ambient i Desenvolupament sustentable de la Nació, Romina Picolotti, va exposar els avanços realitzats des de la presentació del Pla de Sanejament, després del requeriment realitzat per l'Alt Tribunal en el seu pronunciament el 6 de febrer.

El 23 de febrer de 2007, la Cort, en exercici de les seves facultats instructores i ordenadores, va ordenar la intervenció de la Universitat de Buenos Aires amb la finalitat de que amb l'actuació dels seus professionals informés sobre la factibilitat del Pla Integral de Sanejament presentat per les autoritats estatals, és a dir, realitzés una mena de perícia sobre com estava avançant el procés.

El més de març del mateix any, s'accepta la intervenció a la causa com a tercer interessat d'una altra ONG, *l'Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos* (ACDH), després d'analitzar que el seu estatut associatiu reconeix com un dels seus objectius la preservació d'un ambient sa i equilibrat. A més, també es va acceptar la petició d'actuació com a tercers interessats dels subjectes presents a la causa "Verga, Angela y otros c/ Estado Nacional y otros s/medida cautelar". D'aquesta manera l'Alt Tribunal va declarar definitivament integrat el front actiu dels demandats i de tots els tercers que es van presentar posteriorment a la causa, després de destacar que dins la causa es trobava suficientment representada la condició d'afectats i/o interessats en el dany col·lectiu dels subjectes que van emprendre la intervenció.

El 4 de juliol va tenir lloc la tercera audiència pública, la qual, igual que la primera, es va haver de desenvolupar en dos jornades. La primera jornada es va celebrar perquè les parts i els tercers intervinents expressessin les observacions que tinguessin respecte el Pla Integral de Sanejament. Van exposar en aquesta primera audiència la secretaria d'Ambient i Desenvolupament Sustentable, la ja mencionada Romina Picolotti; la directora de Salut Materno-infantil del Ministeri de Salut; el representant de la part actora; el defensor del Poble; representants de les diferents ONG personades en el procés i representants de les empreses Antivari, Orvol i TAGSA. El dia següent, va tenir lloc la segona jornada, realitzada amb la finalitat d'interrogar i requerir a l'Estat nacional, a la província de Buenos Aires i a la Ciutat de Buenos Aires sobre el Pla Integral, per la qual cosa es va ordenar als representants que acompanyaven a la causa, informació complementària, com ara documents sobre aspectes institucionals, de salut, pressupostaris, impacte ambiental, poblacionals i d'ordenament territorial. També van tornar a intervenir la directora de Salut Materno- Infantil del Ministeri de Salut, la secretaria d'Ambient i Desenvolupament sustentable i l'assessor d'infraestructura de l'Autoritat de la Conca.

Passats uns mesos des d'aquesta tercera audiència, la Cort, amb la finalitat de recol·lectar informació precisa, actualitzada, pública i accessible, va imposar a l'Autoritat de la Conca i a la representació dels estats demandats, l'obligació d'informar, en un termini de 30 dies, sobre l'estat de l'aigua, l'aire i les napes subterrànies. A més, va ordenar presentar un llistat de totes les indústries existents en la zona que realitzessin activitats contaminants; una memòria de les reunions de l'Autoritat de la Conca, així com d'altres activitats realitzades per aquesta institució; informes de trasllats poblacionals i d'empreses; projectes sobre el pol petroquímic de Dock Sud; a utilització de crèdits verd i sanejament de deixalleries, entre altres coses. Per altra banda, la Cort va disposar donar trasllat de la demanda i va fixar normes processals específiques vinculades amb l'emplaçament i les contestacions.

El 17 de setembre de 2007 hi va haver una declaració més, quan l'Alt Tribunal va tenir present la intervenció del Defensor Oficial que assumia la representació dels menors que actuaven a la causa com a damnificats i integrants de la part actora.

El novembre del mateix any, es va dur a terme la quarta audiència dividida, en aquest cas, en tres jornades. A la primera jornada van ser convocats i van exposar, la

secretaria d'Ambient i Desenvolupament Sustentable de la Nació, el procurador del Tesor de la Nació, el procurador general de la Ciutat Autònoma de Buenos Aires, el representants dels 14 municipis que tenen el seu territori a la conca del riu i els representants de la Coordinació Ecològica Àrea Metropolitana Societat de l'Estat (CEAMSE). A la segona i tercera jornada van ser convocats i van exposar els representants de les 44 empreses demandades¹⁷.

Finalment, després del transcurs de quasi bé 4 anys, el 8 de juliol de 2008 la CSJN va dictar la segona sentència del cas. En aquesta sentència va ordenar la implementació de polítiques públiques concretes en matèria ambiental i va fixar terminis per realitzar-les i sancions en cas d'incompliment, a càrrec de l'Autoritat de la Conca Matanza- Riachuelo (ACUMAR), creada amb la llei 26.168. Amb mires a aconseguir la millora de la qualitat de vida dels habitants de la conca, la recomposició de l'ambient (aigua, aire i sòl) i la prevenció dels danys, la Cort va disposar, entre d'altres, les següents mesures: sanejament de deixalleries, neteja dels marges del riu, expansió de la xarxa d'aigua potable, control de desaigües pluvials i obres públiques cloacals, entre altres.

La decisió de la Cort sobre el cas Mendoza va ser molt innovadora en molts aspectes, per exemple en la convocatòria d'audiències públiques, en la invitació a participar de diferents interessats, en l'establiment de principis amplis de compliment del pla de sanejament en lloc de crear obligacions específiques, i en la creació de noves regles processals, entre altres. Tots aquests nous aspectes, juntament amb les mesures adoptades per la CSJN, seran analitzats amb més detall en un apartat posterior.

¹⁷ En la segona jornada van intervenir els representants de les empreses següents: Antívari SACI; Materia Hermanos; Meranol S.A; ODFJELL Terminals TAGSA; Orvol; Productores de Alcohol de Melaza S.A; Química True; Sulfargen S.A; TriEco S.A; Destilería Argentina e Petróleo S.A; Dow Química Argentina; Petrobras Energía S.A; Petrolera Cono Sur S.A; Sea Tank Costal Petroleum Argentina S.A; Shell; Solvay Indupa; YPF S.A.

En la tercera jornada, van intervenir els representants de les empreses restants, a saber: Aguas Argentinas S.A; AYSA S.A; Coto CICSA S.A; Cervecería y Materia Quilmes S.A; Danone Argentina S.A; Molinos Río de la Plata S.A; Rasic Hermanos S.A; Fábrica Justo S.A; Curtiembre Francisco Urciuoli e Hijos S.A; Curtiembre Ángel Giordano S.R.L; Curtiduría A. Gaita S.R.L; Sadesa S.A; Daimler Chrysler Argentina SACIFIM; Frigorífico Regional General Las Heras S.A; Central Dock Sud S.A; Petro Río Compañía de Petróleos S.A.

5.2 LES ACCIONS DE CLASSE

Relacionat amb tot el què va comportar la causa Mendoza i la transcendència que aquesta va tenir, cal fer esment a la figura de les accions de classe a Argentina, ja que va ser aquest instrument el que va permetre que les persones afectades per la contaminació del Riachuelo, poguessin fer pressió i dur a terme les seves pretensions conjuntament, cosa que hagués estat molt difícil aconseguir una sentència d'aquestes magnituds si el judici s'hagués iniciat amb una acció individual.

Així doncs, la decisió que va prendre la Cort Suprema per resoldre el cas, va incorporar la doctrina de *les accions de classe* com a procediment adequat pels casos que afecten “drets d'incidència col·lectiva” en els termes de l'article 43 de la Constitució argentina, entre els quals es troba la protecció de l'ambient.

Autors com Martin Fernando Zemma consideren que a banda dels drets subjectius, la Constitució argentina reconeix una nova categoria de drets a l'article 43, segon paràgraf. D'aquest article se'n deriva que es podrà interposar una acció d'empara col·lectiva per tal de tutelar “[...] *drets d'incidència col·lectiva en general* [...]”, ratificant la possibilitat de que aquesta acció pugui ser interposada pel Defensor del Poble i per les Associacions d'usuaris i consumidors. Retornant a la caracterització d'aquesta especial categoria de drets, es pot establir que aquests drets fan referencia a béns determinats que són gaudits per part de la col·lectivitat, però que el seu gaudi no és divisible i tampoc ningú pot atorgar-se'n la titularitat exclusiva sobre ells, com, per exemple, el medi ambient. És a dir, són béns on tothom en pot fer ús concurrentment. Aquesta és una noció general del que estableix la Constitució que no distingeix situacions particulars. Els casos particulars van començar a concretar-se amb la decisió de la Cort Suprema de Justícia de la Nació sobre el cas “Halabi, Ernesto c/ Poder Executiu Nacional”¹⁸, on l'Alt Tribunal va deixar clar que “ [...] *en matèria de legitimació processal correspon, com a primer pas, delimitar amb precisió tres*

¹⁸ En el cas Halabi, la Cort Suprema va definir i delimitar les accions de classe. El cas es va iniciar amb una empara individual, en la qual el Sr. Ernesto Halabi, a títol personal, plantejava la inconstitucionalitat dels articles 1 i 2 de la Llei 25.873, que modificaven la llei 19.728 respecte la captació i derivació de les comunicacions per a la seva observació remota. També presentava la inconstitucionalitat del decret reglamentari 1563/04 per violar els articles 18 i 19 de la Constitució Nacional. El tribunal li va reconèixer l'empara, i va declarar la inconstitucionalitat de les normes impugnades només al cas concret.

Posteriorment la sentència es va recórrer davant la Cort, i aquesta, lluny de revocar la sentència, va entendre que el bé que es tutelava era un bé d'incidència col·lectiva, de manera que la sentència no es podia aplicar només al cas concret, sinó que havia de tenir efectes erga omnes i aplicar-se a tots els usuaris encara que no haguessin participat en el judici.

categories de drets: individuals, d'incidència col·lectiva que tenen per objecte béns col·lectius i d'incidència col·lectiva referents a interessos individuals homogenis [...]". En aquesta interpretació, s'admet que hi ha drets d'incidència col·lectiva que fan referència a interessos individuals homogenis que es fan patents quan hi ha identitat de situacions jurídiques subjectives, on cada subjecte pot utilitzar la seva porció subjectiva però només concurrentment amb altres interessats, fet que converteix aquesta suma en un bé col·lectiu. A més cal agregar que ha d'existir un nexa o element aglutinador entre ells, anomenat fet generador, que ha de consistir en un dany efectiu i plural.

Un cop exposats els drets i béns que tutela l'acció de classes, cal definir en què consisteixen aquestes. Les accions de classe són processos col·lectius en els quals s'agrupen totes les parts en casos que per complexitat en la prova o per costos elevats no admeten una acció individual. Permeten que causes que tenen pretensions individuals molt petites i que no poden plantejar-se individualment, es resolguin en un sol judici. El dret pot obtenir un interès general. Així, els advocats en el cas Mendoza buscaven millorar els interessos dels seus clients i impulsar la neteja del Riachuelo per millorar la vida dels habitants de la regió.

Una acció de classes és fonamentalment la consolidació de diferents plets judicials relacionats en un de sol. Ara bé, no tots els casos poden transformar-se en accions de classe, sinó que només una minoria d'ells poden ser certificats com a pertanyents a una mateixa classe. Tot i així, si existeix un nombre important d'actors, o el que és menys habitual, de demandats, amb qüestions similars per resoldre en un plet, el jutge pot permetre'ls integrar-se dins d'una classe. Es transforma aquesta acció en una alternativa eficient en molts judicis individuals, on es concentren cents o mils de demandes en un sol judici, i d'aquesta manera, els que integren la classe, poden afrontar els costos del procés. Al mateix temps, el demandat té la possibilitat de saber l'extensió dels costos de la decisió ja que a l'estar concentrada, permet saber els límits d'una conciliació o d'una sentència. Quan existeixen molts plets individuals, la falta de certesa en aquests punts és major. Per a l'administració de justícia, l'acció de classes evita que es bloquegin els jutjats amb demandes similars i amb la possibilitat de resultats diferents, introduint d'aquesta manera, una sensible millora en el nivell de seguretat jurídica. El fracàs dels litisconsorcis és el que porta a explicar l'existència de les accions de classe.

Actualment les accions de classe són una de les innovacions més importants en matèria de responsabilitat civil. La raó de la seva existència, que és molt àmplia, es basa en la seva versatilitat. Són bàsicament un procediment que permet agregar pretensions separades que, per les seves pròpies característiques, no estan unificades per cap teoria substantiva. Fonamentalment, les accions de classe estan relacionades amb temes de defensa de la competència, dret societari, dret dels mercats de capital, drets reals i, especialment, responsabilitat civil. Als Estats Units també s'han utilitzat en temes de discriminació, ja sigui per raons de sexe o de raça. En la mesura que els litigis són cada vegada més complexes, la capacitat dels actors individuals per assumir-ne els costos disminueix correlativament. Els guanys del cas, en canvi, es mantenen, de manera que la unificació dels actors en una classe, no afecta als beneficis de les seves pretensions.

Segons el professor Juan Vicente Sola¹⁹, les raons per les quals les persones s'agrupen en accions de classe, renunciant en part a la seva autonomia de la voluntat, és perquè apareixen tres situacions bàsiques: la primera és que el nombre d'individus que es troben en una situació similar respecte un tema demandat és molt gran, és a dir, hi ha un gran nombre d'actors. La segona és que la pèrdua patida per cada un dels actors sigui relativament petita. La tercera és que els costos, tant administratius com judicials, per a cada acció individual, siguin relativament alts. En aquestes circumstàncies, es poden apreciar les conseqüències que té una norma que permeti a cada part agreujada iniciar una acció individualment. Simplement, el possible actor no iniciarà un judici si els costos del litigi són majors del que pot cobrar o recuperar. En aquest cas, la solució a aquesta situació és que tots els individus que es troben en aquesta circumstància, unifiquin les seves pretensions perquè d'aquesta manera puguin beneficiar-se conjuntament tots.

En aquest sentit, es podria dir que el litisconsorci també soluciona aquests problemes, però la veritat és que no és tant fàcil que un litisconsorci tingui èxit. És cert que en un litisconsorci els costos del judici creixen menys si les parts s'uneixen, el que passa és que les negociacions per aconseguir un litisconsorci amb molts actors són difícils, perquè obtenir un acord respecte la divisió dels costos i del resultat obtingut, per saber quan ha d'aportar cada actor i quant rebrà en el cas que es guanyi, és molt

¹⁹ Professor Titular de Dret Constitucional a la Universitat de Buenos Aires, Director del Departament de Dret Públic I, Director del Màster en Dret i Economia a la Universitat de Buenos Aires. A banda jurista de reconegut prestigi a Argentina conegut per la seva especialització en el dret públic i en la regulació econòmica.

difícil. Com estableix el professor Sola, en els litisconsorcis pot passar que una persona no accepti la seva part en els costos i en els possibles beneficis, o bé que algun individu extorsioni als altres per obtenir una major participació de guanys o menors despeses en l'inici del procediment. També pot passar que els actors tinguin un valor diferent del seu dany respecte als altres i que, d'aquesta manera, no puguin posar-se d'acord en quant als costos del procediment i a la distribució dels possibles beneficis.

El fracàs doncs, de molts acords o litisconsorcis és el que porta a explicar l'existència de les accions de classe.

5.2.1. ORGANITZACIÓ DE LES ACCIONS DE CLASSE

En referència a la organització de les accions de classe, aquestes tenen un representant de la classe que és generalment l'advocat principal de la demanda, ell és el que representa els interessos de tots els membres de la classe, encara que no tingui un mandat de tots ells. Els que integren la classe són tots aquells que pateixen greuges similars contra un demandat. La determinació de la similitud dels greuges ha de ser apreciada pel jutge que certifica la classe, la qual cosa no és una tasca senzilla, ja que l'extensió del dany patit pot variar en cada actor. Tots els que integren la classe estan obligats per la decisió, fins i tot quan no siguin part del procés. Generalment només un nombre reduït d'actors és el que integra la demanda, de manera que els advocats busquen els casos més representatius o que tenen totes les varietats possibles que es presenten en el cas. Els altres integrants de la classe esperen en forma passiva el resultat del procés, i estan obligats a ell.

Aquest tipus d'accions requereixen una organització prèvia important així com una certificació judicial. Els preparatius són generalment molt costosos pels lletrats que organitzen les accions, ja que es requereix preparar una prova completa perquè hi intervingen moltes persones, i generalment el perjudici individual patit és reduït.

En el cas Mendoza, la Cort va decidir i certificar l'acumulació de processos referits a la mateixa classe establint que “[...] *les raons en que es basen les decisions precedents han de ser completades instrumentalment, ordenant l'acumulació de tots els litigis relatius a l'execució del pla davant del jutge encarregat de l'execució, i declarant que aquest procés produeix litispendència respecte les altres accions col·lectives que tinguin per objecte una controvèrsia sobre el mateix bé jurídic, fins i tot*

quan siguin diferents el legítimat actiu i la causa petendi [...]”. Així doncs, en base del cas Halabi o el cas Mendoza es reconeix la legitimació dels que defensen els drets d’incidència col·lectiva, realitzant la distinció de categories segons si es tracta de l’afectació d’un bé indivisible no patrimonial (com el medi ambient) o bé que afectin drets individuals homogenis²⁰.

En l’acció de classe, els litigants representen als absents. Els absents queden vinculats per la decisió i se’ls hi aplica la regla de cosa jutjada, de manera que no poden plantejar la qüestió en una nova causa. Els participants en una acció de classe no tenen control ni coneixement estricte de l’acció, és per això que els jutges han d’exercir un control sobre els lletrats perquè informin als membres de la classe.

En general les accions de classe fan referència a qüestions de responsabilitat civil, l’accident massiu és el més evident, però també en casos de dany ecològic, on s’emmarcaria el cas Mendoza. Altres qüestions són el dret societari i, cada vegada amb més força, les qüestions de discriminació i les de drets humans.

Les accions de classe no són l’ideal per les qüestions constitucionals, sinó fonamentalment per les de responsabilitat civil. En general, no es poden utilitzar les accions de classe per reformar drets substantius, sinó que és preferible un cas concret que permeti un ampli debat y, posteriorment al precedent constitucional, plantejar llavors l’acció de classe pels efectes que tingui.

5.2.2. AVANTATGES I INCONVENIENTS DE LES ACCIONS DE CLASSE

El principal avantatge de les accions de classe és que efectivament, uneix accions separades sobre una mateixa qüestió que, pels alts costos processals, serien impracticables si es litiguessin individualment. L’acció de classe permet l’amplificació d’accions d’una quantitat reduïda i que requereixen una prova complexa i molt costosa en la producció. Disminueix els costos del litigi i permet obtenir majors recursos i un assessorament jurídic especialitzat. Al mateix temps, l’acció de classes enforteix la posició negociadora de l’actor. En aquest tipus d’accions, l’actor individual és, generalment, molt més dèbil que el demandat, ja sigui aquest una empresa

²⁰ Ho estableix al paràgraf 19 dels considerants de la Sentència “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios”.

d'assegurances, un banc, una empresa contaminant o el mateix Estat, com en la causa Riachuelo. L'acció de classes, a l'estendre el cas a tots els afectats, equilibra les parts en el procés, i evita que una de les parts tingui tant de pes que pugui aprofitar-se i influir en les negociacions. L'acció de classes també evita realitzar les negociacions per formar litisconsorcis, de manera que no és necessari realitzar assemblees de possibles actors per unificar-los en la participació a la demanda, acte que moltes vegades esdevé impossible. Les accions individuals fan impossible plets on hi ha molts perjudicats que reclamen petites quantitats però contra demandats molt poderosos.

En un altre sentit, pel que fa a la banda dels demandats, l'acció de classes també els afavoreix, ja que té el gran avantatge que es concentren les demandes en un sol cas i això permet assumir totes les conseqüències financeres en un plet. Permet també oferir bases de conciliació més amplies ja que no és necessari fer reserves per a futurs plets sobre la mateixa qüestió. Així mateix, redueix els costos processals ja que no requereix que els demandats contractin advocats per a presentar-los en múltiples casos, tots ells amb producció de prova i de raonaments jurídics.

El principal inconvenient de les accions de classe és la seva complexitat processal. El punt més problemàtic, és l'establiment de la classe, ja que la inclusió dels individus en una classe té un caràcter arbitrari, tant pel que inclou com pel que exclou és molt difícil que tots els subjectes hagin obtingut el mateix dany produït per la contaminació del riu, és per això que correspon al jutge establir un criteri estricte per a la determinació de la classe. Les despeses per provar l'existència d'una classe també augmenten els costos del procés.

Generalment són útils quan la prova és complexa, ja que permet estalviar costos en la seva producció, però no és igualment útil quan la complexitat prové de la determinació del dret aplicable. La determinació del dret constitucional aplicable requereix un debat constitucional ampli i pot passa que el mètode de les accions de classe no ho proveeixi, sinó que sigui preferible una acció individual que comporti un debat i que permeti ser corregida en altres casos si no té les conseqüències esperades.

L'acció de classe també requereix un esforç addicional del jutge per controlar l'acció dels advocats participants per a què respectin els interessos dels membres de la classe que estan absents en el procediment.

5.2.3 REGULACIÓ DE LES ACCIONS DE CLASSE AL DRET ARGENTÍ

Com s'ha exposat anteriorment, mitjançant la interposició de les accions de classe s'aconsegueix economia processal i s'evita un dispendi jurisdiccional, ja que s'acumulen en un sol procediment totes les accions de les persones que es troben en una situació de fet o de dret similar.

Les accions de classe apareixen per primera vegada regulades als Estats Units, on estan establertes a les normes federals de Procediment Civil, a l'article 23, un article força complet que determina els requisits de les *class actions*, el seu manteniment, la seva aprovació per part del jutge, etc, és a dir, la regulació dels requisits que han de complir les accions de classe explicats en apartats anteriors. Les normes federals sobre les accions de classe van ser revisades i adoptades fonamentalment el 1966 i han tingut un efecte molt ampli als Estats Units. És en aquestes normes on s'han establert els quatre requisits que unifiquen a totes les accions de classe, i que recordem que són: una gran quantitat de parts en el judici que facin impracticable la solució individual, qüestions comunes de dret i de fet, que les pretensions siguin típiques i una representació adequada. Va ser la Cort Suprema dels Estats Units la que va assenyalar, en el cas *Amchem products, Inc. V. Windsor* 521 U.S 591, quin era l'objectiu central de les accions de classe, a saber: "superar el problema que els afectats petits no proveeixen un incentiu en l'acció individual de perseguir els seus drets". Amb aquesta regulació, les accions de classe van començar a ser utilitzades a altres llocs del món per fer efectives pretensions individuals que afecten a varis actors i així apropar més la justícia a tots els ciutadans perquè resolguin les seves pretensions.

Analitzant ara el marc legislatiu argentí respecte aquest tema, cal especificar que la República Argentina no té una regulació legislativa de caràcter genèric sobre les accions de classe. No obstant, la Llei General d'Ambient, conté un capítol que regeix els fets o actes jurídics, lícits o il·lícits que, per acció o omissió, causin danys ambientals d'incidència col·lectiva.

Per altra banda, la Llei de Defensa del Consumidor permet iniciar accions al consumidor, a l'usuari, a les associacions de consumidors, a l'autoritat d'aplicació nacional o local i al ministeri públic, i, en el seu article 54, disposa que "La sentència que resolgui la pretensió suposarà cosa jutjada pel demandat i per tots els consumidors o usuaris que es trobin en similars condicions, excepte aquells que manifestin la seva

voluntat en contra prèviament a la sentència en els termes i condicions que el magistrat disposi”.

Cal fer altres dos consideracions a l'hora de parlar sobre l'acció de classes a Argentina. Per una banda, l'esmentat cas “Halabi, Ernesto c/ Poder Ejecutivo Nacional” sobre la procedència de les accions col·lectives a Argentina, que permet concretar, a través del pronunciament la Cort Suprema de Justícia de la Nació, el que estableix de manera genèrica la Constitució a l'article 43.2. En la sentència dictada per la Cort, s'accepta l'aplicació de les accions col·lectives en un cas concret. A més, caracteritza la institució, descriu antecedents en el dret comparat en torn al mateix, funda l'aplicació de les accions col·lectives en l'article 43 de la Constitució Nacional, i estableix que és un defecte del Congrés de la Nació Argentina no haver-les regulat, de manera que els aconsella que ho facin el més ràpid possible.

Per altra banda, tot i que no existeix una regulació genèrica pròpiament de les accions de classe, l'objecte d'aquestes (els drets d'incidència col·lectiva) sí que té protecció constitucional. En aquest sentit, la Cort ha expressat, en la citada sentència, que l'article 43 de la Constitució argentina, quan fa referència als “drets d'incidència col·lectiva”, comprèn tant els drets d'incidència col·lectiva que tenen per objecte béns col·lectius, com els drets d'incidència col·lectiva referents a interessos individuals homogenis.

5.3 LA DECISIÓN JUDICIAL: LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS POR LA CORT SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION

En aquest apartat s'analitzaran i explicaran amb més detall els efectes i resultats que van sorgir del procediment explicat anteriorment i que van ser decisius pel país i pel futur desenvolupament del riu Matanza- Riachuelo.

La Cort Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en la primera sentència de la causa Mendoza, el 2006, va decidir no acumular les pretensions efectuades pels demandants en relació a les reclamacions individuals de reparació de danys a les persones i a la propietat i, en canvi, acceptar la competència per entendre sobre la pretensió de prevenir i reparar el dany ambiental de la conca del riu. Les primeres mesures que va adoptar la Cort en relació amb aquest aspecte van ser²¹:

- Ordenar als Estats demandats presentar un pla de reparació ambiental, que inclogués plans de zonificació, control ambiental sobre les indústries, avaluació ambiental dels establiments de les indústries demandades, educació ambiental i informació pública.
- Ordenar a les empreses demandades presentar informació sobre la evacuació d'efluents líquids, plantes de tractament i assegurances ambientals.
- Ordenar a la part actora que aportés a l'escrit de demanda més informació sobre el cas.
- No concedir la mesura cautelar sol·licitada per la part actora.

La Cort va establir que aquestes mesures havien d'adoptar-se abans de les primeres Audiències públiques, i va establir un termini de 30 dies per realitzar-ho²². El 15 de novembre de 2006 el Congrés de la Nació va aprovar la llei que crea l'Autoritat de la Conca Matanza Riachuelo (ACUMAR), l'objectiu de la qual és la prevenció i reparació del dany ambiental provocat a la conca del riu.

²¹ D'acord amb el que estableix la sentència CSJN "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios", decisió del 20/06/06, Decisió judicial 329/2316, punts I, II, III.

²² Fallo de la Sentencia de 2006 "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios".

- **Autoritat de la Conca Matanza- Riachuelo (ACUMAR)**

Després de la primera sentència de la CSJN, els tres Estats demandats i els catorze municipis de la Província de Buenos Aires (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Ezeiza, Pte. Perón, San Vicente, Las Heras, Marcos Paz, Cañuelas, Merlo i Morón) van acordar crear un ens interjurisdiccional per implementar la sentència de la Cort. Després, el Poder Executiu va enviar al Congrés un projecte de llei per crear aquesta entitat i ratificar l'acord obtingut. El 15 de novembre de 2006 el Congrés de la Nació va aprovar la llei de creació de l'ACUMAR²³, a la qual van adherir la Província de Buenos Aires i la Ciutat Autònoma de Buenos Aires.

La llei va crear l'ACUMAR com un ens interjurisdiccional per a la prevenció i reparació del dany ambiental col·lectiu del riu Matanza- Riachuelo. Aquest ens té facultats que prevalen sobre les facultats de la Ciutat de Buenos Aires i de la Província de Buenos Aires.

L'ACUMAR està facultada per:

- Executar el pla de reparació i prevenció de la contaminació de la Conca Matanza- Riachuelo.
- Regular i controlar les activitats industrials, la prestació de serveis públics i qualsevol altra activitat amb incidència ambiental a la conca del riu.
- Unificar el règim aplicable en matèria d'abocaments d'efluents líquids i emissions gasos.
- Planificar l'ordenament ambiental de la conca del riu Matanza- Riachuelo
- Establir i percebre taxes pels serveis prestats.

Així mateix, la llei crea un fons administrat per l'ACUMAR, la finalitat del qual és la protecció dels drets humans i la prevenció, mitigació i recomposició dels danys ambientals. S'estableix que el fons estarà integrat per assignacions pressupostàries, fons recaptats en concepte de multes, taxes i tributs; indemnitzacions de recomposició fixades en seu judicial; subsidis, donacions o llegats; crèdits internacionals i altres

²³ Llei de l'ACUMAR, Llei n° 26.168

recursos que li assigni l'Estat Nacional, la Província de Buenos Aires i la Ciutat Autònoma de Buenos Aires.

- **Anàlisi de la decisió judicial**

Seguint amb l'anàlisi de la decisió de la CSJN, que va permetre remeiar els diferents intents institucionals fallits que havien permès la contaminació de la conca del riu Matanza- Riachuelo per quasi més de 2 segles, cal esmentar que la CSJN va pretendre facilitar el canvi i l'establiment d'una nova estructura institucional que a la vegada afavorís la discussió pública, la negociació i el debat entre les parts i els demés interessats.

La sentència no va apuntar a crear per si mateixa una solució a la recuperació de la conca del riu, és a dir, la CSJN no va intentar establir per si mateixa un model complet de plantejament, direcció i control. En comptes d'ordenar als Estats demandats (Estat Nacional, Província de Buenos Aires i Ciutat Autònoma de Buenos Aires) a complir amb certes obligacions concretes, va procedir a establir alguns criteris generals i després els va obligar a complir-los. D'aquesta manera, la CSJN va deixar el disseny del pla de reparació en mans dels Estats demandats. De fet, la Cort expressament indica que l'objectiu de la sentència és fixar criteris generals, i que la manera en què aquests es fan efectius correspon a l'àmbit de la discrecionalitat de l'administració pública²⁴.

Així mateix, la CSJN va establir un sistema de control i supervisió sobre el compliment de la sentència. A banda de designar a un jutge d'execució, la Cort va atorgar certes facultats de control a diferents interessats, remarcant el seu compromís amb la transparència i la rendició de comptes. En la segona sentència de la Cort, el 8 de juliol de 2008, el tribunal va ordenar al Defensor del Poble i a les ONG que havien estat part en el procediment, crear un cos col·legiat perquè efectués el control del Pla Integral de Sanejament Ambiental (PISA) efectuat pel Govern a través de la institució de l'ACUMAR.

En aquest Pla de sanejament, el Tribunal obliga a l'ACUMAR a dur a terme un programa amb els objectius següents²⁵:

- La millora de la qualitat de vida dels habitants de la conca

²⁴ Sentència del cas Mendoza de 2008, considerando 15.

²⁵ D'acord amb el que s'estableix a la introducció del PISA

- La recomposició de l'ambient en tots els seus components (aigua, aire i sòl)
- La prevenció de danys amb un suficient grau de predicció.

En l'apartat següent d'aquest treball, s'explicarà amb més exactitud el desenvolupament del PISA i les seves línies de treball.

Amb tot això, veiem que davant la persistent i ineficaç actuació de les institucions públiques, la Cort va prendre decisions molt noves, tant de fons com de forma, deixant de banda les típiques regles processals. La CSJN va destacar que la causa Mendoza era un cas excepcional, i no un típic litigi civil, per la qual cosa, moltes regles processals van ser modificades, com per exemple el fet de convocar varies audiències públiques o l'establiment de procediments especials per a aquestes audiències²⁶.

Determinats autors, consideren que la sentència del cas Mendoza, té similituds amb el model experimentalista. Sabel i Simon²⁷, dos autors americans, estableixen que en el model experimentalista, les decisions judicials adopten un model menys verticalista i més flexible. En comparació amb el model convencional, aquest nou model inclou normes més flexibles, la participació dels interessats i procediments de rendició de comptes. Sota aquest esquema, els jutges estableixen objectius generals a aconseguir i després les parts decideixen com s'arriba a aquests objectius. Amb tot, es pot apreciar que les característiques del model experimental es troben en gran mesura en la sentència del cas Mendoza.

Analitzant més concretament aquest aspecte, Sabel i Simon en la seva obra, estableixen que el model experimental té principalment tres elements característics:

- El diàleg i la negociació entre les parts i els interessats
- Un règim de regles provisionals que són periòdicament revisades
- La transparència

El primer element es caracteritza per la negociació entre les parts d'un pla per resoldre el conflicte. En les decisions de la Cort sobre el cas Mendoza aquest primer element es podria veure en el fet de que la Cort va ordenar als Estats demandats

²⁶ "Mendoza", decisió de data 30/08/06 a l'apartat de l'Annex.

²⁷ Sabel, Charles F. y Simon, William H. "Destabilization rights: How public law litigation succeeds", en: Harvard Law Review, Vol. 117, Cambridge, Ma, Harvard Law Review Pub. Association, 2004.

presentar un pla de reparació i va permetre a la resta d'interessats que presentessin les seves opinions al respecte. També va acceptar la participació ciutadana en el control de la implementació del pla de reparació i va ordenar al Defensor del Poble la coordinació d'aquesta participació i la formació d'un cos col·legiat conformat per les ONG personades al procés. Per altra banda, la participació ciutadana també va ser tinguda en compte a la Llei de l'ACUMAR, en la qual es crea una comissió de participació social amb funcions consultives.

En relació amb el segon element, el règim de regles que són resultat de la negociació dels interessats és provisional perquè es troba permanentment subjecte a avaluació mitjançant la continua participació ciutadana. En el cas Mendoza, el pla de reparació proposat pels Estats demandats va estar subjecte a diferents controls i revisions. En aquest sentit podem dir que la Cort va ordenar a la Universitat de Buenos Aires que analitzés la factibilitat del pla mitjançant un peritatge²⁸, també va convocar diverses audiències públiques perquè les parts expressessin la seva opinió al respecte, va atribuir competència al Jutjat Federal de Primera Instància de Quilmes perquè controlés la implementació del pla i revisés les decisions de l'ACUMAR²⁹ i, amb tot això, es va presentar una versió corregida del pla de sanejament i reparació ambiental³⁰.

Finalment, respecte el tercer element, és a dir, la transparència, cal que les polítiques públiques i les normes adoptades al cas siguin públiques i explícites. També cal que hi hagi procediments per avaluar el compliment del pla i els seus resultats han de ser publicats. Aplicat això al cas Mendoza, la Cort va convocar diverses audiències públiques; també va ordenar als Estats demandats que establissin un sistema d'informació pública; va ordenar als Estats demandats a adoptar algun dels sistemes internacionals de mediació per avaluar el nivell de compliment dels objectius del pla de sanejament i informar-ne del resultat; també va ordenar que s'oferís informació clara i accessible pel públic en general sobre l'estat de l'aire i l'aigua del riu, informació sobre les qüestions pressupostaries de l'ACUMAR i, en general, informació sobre la implementació del pla de sanejament³¹.

²⁸ CSJN "Mendoza", decisió de data 23/02/07.

²⁹ CSJN "Mendoza", decisió de data 08/07/08, nota 19, punt VII.

³⁰ Pla Integral de Sanejament Ambiental, 2009 (PISA)

³¹ Tots aquests aspectes els va establir a la sentència "Mendoza" de data 08/07/08

Amb tot això doncs, es pot veure que la solució adoptada per la CSJN reuneix les característiques del model experimentalista.

Seguint amb l'anàlisi de la decisió judicial de la Cort, un dels aspectes més innovadors que conté la sentència és l'ordre als Estats demandats de posar remei i després decidir sobre la responsabilitat individuals dels responsables del dany, és a dir, tant la Llei General de l'Ambient com el Codi Civil, estableixen la regla de que aquell que causa un dany ambiental té l'obligació ha de reparar-lo. Tanmateix, en la causa Mendoza, la Cort es va allunyar d'aquesta regla. La CSJN va ordenar als Estats demandats a posar remei, i va indicar que després establiria la responsabilitat individuals dels demés demandats (les 44 empreses). Si la Cort hagués seguit d'una manera típica les normes de la Llei General de l'Ambient i el Codi Civil, hauria d'haver establert primer la responsabilitat individual de qui va causar el dany, i posteriorment, ordenar a aquest que el reparés. No obstant, per poder fer això, la Cort hauria d'haver analitzat per a cada demandat la seva responsabilitat particular, la qual cosa hagués necessitat molt de temps i, en conseqüència, hagués retardat anys les tasques de sanejament del riu i de la zona. A més a més, cal tenir en compte que la contaminació del riu no és recent, sinó que es deu a 200 anys d'abocaments de residus tòxics i d'institucions fallides, per la qual cosa no es pot establir la responsabilitat només de 44 empreses, quan en realitat n'hi ha més de 10.000 ubicades a la conca del riu, independentment de que hi portin establertes més o menys anys. Un altre dels motius pels quals la Cort va decidir adoptar aquesta decisió, és que hagués resultat molt difícil coordinar les tasques de reparació i de sanejaments de les diferents empreses a banda de que és tècnicament impossible i econòmicament prohibitiu intentar determinar la responsabilitat de cada un dels establiments actuals de la conca, i més encara dels establiments que ja no es troben en funcionament. Cal tenir en compte també, que la decisió de primer posar remei a la situació del riu, i posteriorment discutir sobre la responsabilitat de les empreses, es va deure a la urgència que requeria el sanejament de la zona, que havia adoptat uns nivells de contaminació i perillositat per a la vida molt alts.

La decisió racional adoptada per la Cort va ser acceptada per tots els interessats. Si bé els Estats demandats van ser condemnats a posar remei, aquests en cap moment van negar la seva responsabilitat, i van començar a executar els plans que ells mateixos havien dissenyat. Pel que fa als actors, aquests van obtenir la satisfacció d'una de les

seves pretensions (la condemna a reparar el dany ambiental col·lectiu). Respecte a les seves altres pretensions (relacionades amb els danys a les persones o a les seves propietats), la sentència els va permetre obtenir un precedent del més Alt Tribunal que els va servir en les seves reclamacions particulars en els jutjats de primera instància corresponents.

5.4. TRASCENDÈNCIA PRÀCTICA DE LA DECISIÓ JUDICIAL DE LA CORT SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓ: EL PISA.

Com s'ha explicat en l'apartat anterior, del cas Mendoza en va sorgir la institució de l'Autoritat de la Conca Matanza- Riachuelo (ACUMAR), a través de la llei 26.168. L'ACUMAR ha estat l'encarregada de posar en marxa el Pla Integral de Sanejament Ambiental (PISA) que van haver de presentar els respectius Estats demandats davant de la CSJN per tal de reparar, sanejar i prevenir la contaminació que estava patint la conca del riu. La creació d'aquesta institució, va suposar un fet rellevant, ja que aquest organisme està dotat d'importants facultats reguladores, amb la conseqüent creació d'àmbits institucionals de major o menor eficàcia per operar sobre el territori i sobre els seus ciutadans. L'ACUMAR té una perspectiva d'enfortiment institucional viable, sense que resulti un Estat dins d'un altre Estat, i amb la idea clara de no duplicar activitats que pertanyen a altres organismes. A més ha de velar per la seva òptima funció en aconseguir els resultats esperats, posant èmfasi a una coordinació eficaç i un control conseqüent³².

En un principi es va discutir la idea d'un model d'Autoritat de Conca amb una forta concentració de potestats, però davant les dificultats plantejades en relació a la creació d'estructures administratives burocràtiques, l'execució dels pressupostos i els problemes jurídics plantejats per la Província de Buenos Aires i la Ciutat Autònoma de Buenos Aires sobre la potestat de cedir competències pròpies, es va optar per un model d'autoritat de Conca com un organisme mixt, amb funcions de coordinació i altres exercides de forma directa, per la implementació del Pla Integral de Sanejament Ambiental. Per tant, avui en dia, no existeix cap dubte de que l'ACUMAR constitueix un organisme que coordina polítiques i accions que són executades per diferents actors dins del mateix i que compten amb facultats de fiscalització i supervisió respecte la imposició de mesures preventives i de control.

El desembre de l'any 2009 es va elaborar el Pla Integral de Sanejament Ambiental (PISA), realitzat de forma conjunta per professionals especialitzats en matèria administrativa i tècnica de les jurisdiccions que integren l'ACUMAR i que inclou les observacions d'organismes oficials com la Universitat de Buenos Aires i

³² Els objectius i funcions de l'ACUMAR estan establertes al Pla Integral de Sanejament Ambiental, de desembre de 2009.

altres entitats civils. El PISA defineix les polítiques ambientals que ha de dur a terme l'ACUMAR, i detalla les línies d'actuació que ha de seguir en matèria de gestió, prevenció i control, totes elles destinades a reparar i preservar la conca del riu Matanza-Riachuelo.

El PISA contempla el desenvolupament de 14 línies d'actuació, les quals responen a problemes que necessiten un tractament sistemàtic i compromès amb la seva reparació, i també contempla les activitats que s'han de realitzar per poder fer efectius els tres objectius de l'ACUMAR que, fent un breu recordatori de l'apartat anterior, són: millorar la qualitat de vida de la població que habita a la conca, recomposar l'ambient i prevenir danys futurs.

El PISA és un projecte flexible i dinàmic que s'adapta a la complexitat i a les dificultats de cada sector de la conca, a les demandes de la població i als avanços científics i tècnics que atorguen solucions a problemes preexistents. Les 14 línies d'actuació del PISA són:

- Sistema d'indicadors
- Contaminació Industrial
- Neteja de marges
- Desaigües pluvials
- Enfortiment institucional
- Sistemes d'informació
- Pla Sanitari d'Emergència
- Ordenació ambiental del territori
- Monitoreig de l'aigua, el sòl, sediments i l'aire
- Expansió de la xarxa d'aigua i sanejament cloacal
- Pol Dock Sud
- Educació ambiental

- Urbanització de vil·les i assentaments precaris
- Sanejament d'escombraries

Tots aquests eixos d'acció, estan destinats a reparar i sanear la zona de la conca, i recuperar-la novament com un espai cuidat i saludable, posant remei a les causes que van provocar que la conca arribés a aquesta situació, a saber³³:

- Causes socials: l'ocupació desordenada de l'espai físic, sense planificació i en molts casos provocant situacions de desigualtat i marginació, ha portat a la radicació d'assentaments en zones inadequades amb un gran risc d'inundacions i poques possibilitats d'intervenció sanitària. A banda d'això, aquests assentaments hi ha un gran percentatge de persones amb necessitats bàsiques insatisfetes i un al grau de pobresa per falta d'ingressos.
- Causes econòmiques: hi ha un gran nombre d'establiments industrials assentats a la conca que no estan connectats a la xarxa cloacal, sinó que tiren els seus residus a desaigües pluvials i a diferents cursos d'aigua. Això demostra la carència d'infraestructura, tant del sector públic, que no ha realitzat les inversions necessàries davant la carència de sistemes de depuració i vies cloacals, com del sector privat, que no ha sabut compaginar el creixement productiu amb la creació d'una estructura d'eliminació de residus respectuosa amb el medi ambient.
- Causes ambientals: no s'han tingut en compte les particularitats ambientals de la regió en la presa de decisions que s'han fet, la qual cosa ha vulnerat la relació ecològica en el sistema urbà entre les persones i el seu entorn.
- Causes institucionals: la falta d'articulació entre les jurisdiccions amb competències en el territori i la inexistència d'un àmbit per la presa de decisions a nivell de la conca, ha impedit la planificació ordenada d'accions, generant una mala aplicació de les accions que s'han intentat implementar.

Així doncs, per tal de recuperar la dinàmica de la conca del riu Matanza-Riachuelo i acabar amb les causes que van donar lloc al seu deteriorament, fent efectiva

³³ Causes que reconeixen els propis Estats demandats en la causa Mendoza, així com els experts en la matèria, i que estan expressades en el Pla Integral de Sanejament Ambiental

l'execució de la sentència dictada per la Cort Suprema de Justícia de la Nació, el desembre de 2009 es va crear el PISA. Tanmateix, el març del 2010 es va realitzar una nova actualització del mateix. El propòsit de l'actualització era reflectir el grau d'avenços en la implementació de les accions que s'havien dut a terme per tal de complir els objectius planificats al PISA 2009, i introduir modificacions en funció dels requeriments, realitats i observacions en les zones involucrades que, un cop posat en marxa el Pla, van poder-se avaluar millor.

Respecte el finançament del que gaudeix el PISA per implementar-se, amb la Llei 26.168, es va establir la creació d'un Fons de Compensació Ambiental³⁴ administrat per l'ACUMAR. Aquest fons està integrat per diferents aportacions:

- Les assignacions pressupostaries incloses a la Llei Anual de Pressupostos del Govern Nacional argentí.
- Els fons recaptats en concepte de multes, taxes i tributs que estableixin les normes.
- Les indemnitzacions de recomposició fixades en seu judicial
- Els subsidis, donacions o llegats.
- Altres recursos que li assigni l'Estat Nacional, la Província de Buenos Aires i el Govern de la Ciutat Autònoma de Buenos Aires.
- Crèdits internacionals. En aquest últim punt, esmentar que el Banc Mundial va fer un préstec a Argentina destinat al sanejament de la conca Matanza-Riachuelo.

Val a dir, que mentre s'implementava el PISA, es va constatar la necessitat d'efectuar una gestió que anés més enllà de les accions puntuals encaminades a complir amb les exigències imposades per l'execució de la sentència de la CSJN. És per això que l'ACUMAR representa un model de gestió per la conca que preveu accions a curt, mitjà i llarg termini en una línia que trascendeix els objectius de la causa judicial.

³⁴ Aquest fons està establert a l'article 9 de la llei 26.168 que és la llei que crea la institució de l'ACUMAR.

Amb aquesta idea en surten beneficiats directament els habitants de la conca, i d'igual manera, però de forma indirecta, els habitants que, encara que no viuen a la conca, ho fan a les zones properes.

5.4.1. URBANITZACIÓ DE VILLES I ASSENTAMENTS PRECARIS EN RISC AMBIENTAL DE LA CONCA MATANZA-RIACHUELO

Seguint la línia d'aquest treball, que es centra en els temes ambientals de la conca, però sobretot en els temes socials relacionats amb ella, esmentar que de totes les polítiques d'acció del PISA, explicaré més detalladament la d'urbanització de villes i assentaments precaris, ja que al cap i a la fi, són els veïns i pobladors de la conca els que van iniciar la causa Mendoza que va donar lloc a tot el procediment de reparació i sanejament ambiental que va venir després, perquè totes les polítiques institucionals i governamentals que s'havien aplicat al llarg del temps, havien fallat.

El Pla per donar solucions d'habitatge a les famílies que resideixen en villes i assentaments precaris a la conca i que, per tant, es troben en situació d'un alt risc ambiental, s'anomena Pla d'Urbanització de Villes i Assentaments Precaris en Risc Ambiental de la Conca Matanza- Riachuelo.

El novembre de 2006 es va firmar el primer Conveni Marc del Subprograma d'Urbanització de Villes i Assentaments precaris- Sanejament de la Conca Matanza- Riachuelo, primera etapa; per tal d'atendre a la demanda de 10.745 famílies, repartides en 7 municipis i que estaven assentades en llocs on hi havia un alt risc ambiental que afectava la seva qualitat de vida.

Durant l'any 2009, i amb l'ànim d'enfortir les estratègies generals d'intervenció a les villes i als assentaments precaris, l'Estat Nacional va decidir transformar el Subprograma en Programa, assignant-li una font pressupostaria i aprovant el seu reglament particular.

Des de l'any 2006 fins avui en dia, l'assistència a les famílies originalment identificades, va travessar un procés de re-configuració d'acord amb les situacions de risc ambiental i, principalment, en funció de dos prioritats principals: alliberar el "camí de sirga"³⁵ i re-localitzar a les famílies de les villes. Aquests objectius van fer que

³⁵ "El camí de sirga" és un antic concepte que el jutge federal de Quilmes, Luis Armella, va recuperar d'un vell article del Codi Civil, el 2639 (que estableix que han de quedar alliberats els 35 metres que hi ha des

s'incrementés el nombre de famílies a assistir, passant de 10.745 famílies el 2006 a 17.771 famílies el setembre de 2010³⁶. Per això, l'Estat Nacional, la Província de Buenos Aires, la Ciutat Autònoma de Buenos Aires i els 14 municipis de la conca del riu, es van veure amb la necessitat de formular un segon Conveni Marc per donar compliment al Pla d'Urbanització de Villes i Assentaments Precaris en Risc Ambiental de la Conca Matanza- Riachuelo. Aquest segon conveni va ser firmat el desembre de 2010 pels actors esmentats anteriorment.

Posteriorment, i donant compliment al sol·licitat pel Jutjat Federal de Quilmes, jutjat designat per la CSJN per executar la sentència, es va presentar un pla de característiques excepcionals i prioritàries per donar solució a les famílies que es trobaven vivint sobre el "camí de sirga", ja que són les famílies que es troben en un major risc ambiental i de salut. Aquest pla va ser aprovat per resolució judicial el 22 de febrer de 2011.

Les famílies que viuen al "camí de sirga", concretament a la ribera del Riachuelo que pertany a la Ciutat de Buenos Aires, es troben repartides en dos villes principals: la villa 26, coneguda com Villa Riachuelo, i la villa 21-24.

En relació a la villa 21-24, el 17 de setembre de 2013 va començar la re-localització de les primeres 50 famílies que hi viuen³⁷, duta a terme per l'ACUMAR juntament amb el Govern de la Ciutat de Buenos Aires per ordre de la CSJN³⁸. El trasllat es va efectuar de manera progressiva cap a un complex d'habitatges situats a Castañares i General Paz, al barri de Mataderos. Aquesta re-localització de la villa 21-24 és de les més importants en nombre de famílies, ja que en total han de mudar-se més de 1.300 nuclis familiars.

del talús del riu) per avançar primer en la neteja de les ribes i després del curs d'aigua. La Cort Suprema li va donar el vistiplau a aquesta idea i des de llavors es va avançar en aquest pla. Les sirgues eren les cordes que s'usaven per arrossegar els vaixells riu amunt. I "el camí de sirga" era l'espai dels marges que es necessitava perquè les carretes tirades amb bous poguessin empènyer aquestes sogues.

³⁶ Segons que el s'indica al Pla d'Urbanització de Villes i Assentaments Precaris en Risc Ambiental de la Conca Matanza- Riachuelo publicat el 2011.

³⁷ Dades extretes de les notes de premsa de l'ACUMAR, setembre de 2013.

³⁸ El conveni celebrat per les parts, que involucrava el Govern de la Ciutat de Buenos Aires i les famílies de la villa 21-24 respecte la reubicació de les mateixes, va ser provat per resolució judicial del Jutjat Federal n° 2 de Morón de data 30 d'agost del 2013.

A data de juliol del 2014, encara hi ha més de 1.400 famílies que esperen la seva re-localització³⁹. Com s'ha dit, el jutjat de Quilmes va aprovar el pla per re-localitzar a les famílies del “camí de sirga” el 2011, i des de llavors s'han traslladat 396 famílies de la villa 21-14. Però segons dades de l'IVC (Institut de Vivenda de la Ciutat de Buenos Aires), encara queden per traslladar 215 famílies de la villa 26, i 1.227 de la villa 21-24. De fet, la re-localització prevista al pla del 2011 hauria d'haver acabat d'1 de gener del 2013. És per aquest motiu que el govern de la Ciutat de Buenos Aires ha rebut fortes crítiques, tant de sectors socials i polítics, com de sectors periodístics, sobre la demora en la re-localització de les famílies i l'incompliment de la sentència de la CSJN.

El defensor tutelar Gustavo Moreno, en una entrevista realitzada al diari Télam, remarca que “la demora en la re-localització implica un major perjudici i dany per les 215 famílies que viuen al “camí de sirga” de la villa 26” i esmenta que, ja que el termini per fer-ho ha vençut, “la Cort i el jutjat federal haurien d'imposar sancions als funcionaris de la ciutat”. Així mateix, estableix que “és gravíssim” que les obres dels llocs on les famílies han de ser traslladades “encara no estiguin acabades quan la Ciutat té els fons per fer-ho”.

Aquesta demora, agreuja i allarga la situació de les famílies que viuen a la villa 26, en la qual, segons les dades de l'informe preliminar socioambiental de l'ACUMAR⁴⁰, el 17% dels nens té uns nivells de plom en sang superiors al valor de referència, i el 37,5% de les embarassades presenta anèmia, patologia que també es repeteix en 2 de cada 10 nens.

D'acord amb la normativa vigent i el que va establir la Cort en la causa Mendoza, cada jurisdicció ha de re-localitzar a les seves poblacions dins del seu territori. Això requereix una capacitat de programació i mobilització significativa de tot tipus de recursos. Deixant de banda la re-localització que han efectuat els diferents partits de la Província de Buenos Aires, i centrant-me, com ja he dit, en la re-localització feta per la Ciutat Autònoma de Buenos Aires, esmentar que aquesta ha tingut problemes per aconseguir terrenys on poder construir nous habitatges, la qual cosa ha suposat un obstacle significatiu. Amb totes aquestes dades, i les grans dificultats que aquest procés suposa, a data d'avui, i amb tots els terminis ja vençuts, al partit de la

³⁹ Dades extretes d'un article de l'agència TAO, agència de periodisme de la Universitat de Buenos Aires.

⁴⁰ Informe preliminar socioambiental de la Avaluació Integral de Salut en Àrees de Risc (EISAR) de la Direcció de Salut Ambiental de l'ACUMAR a la villa 26, de l'any 2013.

Ciutat Autònoma de Buenos Aires només s'ha re-localitzat poc més d'un 20% del total de famílies previstes⁴¹.

⁴¹ Fent un càlcul aproximat de les dades previstes per l'ACUMAR.

6. CRÍTiques AL PAPER DE LA CORT EN LA CAUSA MENDOZA

La sentència dictada per la CSJN en la causa Mendoza va ser molt transcendent en l'àmbit de la regulació del medi ambient argentí, tal i com s'ha anat veient al llarg d'aquest treball. De fet, la causa Mendoza va canviar tota la visió que es tenia de les resolucions de la Cort, ja que per primera vegada, les decisions de la Cort van servir per començar a estructurar no només el cas puntual que havien de resoldre, sinó tot un canvi intern en les fortaleeses institucionals i estructurals del país; es va canviar la manera en què la més Alta justícia del país tracta aquest tipus de conflictivitat.

En el cas Mendoza, la Cort va saber que estava davant un conflicte de gran gravetat per varis motius, entre els que destaquen els informes presentats per diversos organismes de control, com la Defensoria del Poble de la Nació, en els quals defensaven que l'ambient en l'espai geogràfic de la conca Matanza- Riachuelo, era una situació “*calamitosa*” i “*una veritable cloaca a cel obert*”⁴². Tots aquests elements van ser els que es van conjugar perquè la Cort s'autodefinís, en la causa Mendoza, com a Cort ambiental o Cort verda. En aquesta resolució, la Cort va establir una sèrie de posicions, traçant el camí cap a un canvi en la seva manera d'actuar.

El canvi que ha patit la Cort no es va donar d'un dia per l'altre. El que va fer la Cort amb la sentència Mendoza no es pot deixar de pensar sinó des d'un procés de canvi i consolidació de l'òrgan des de la seva composició i rol institucional. Han existit tota una sèrie d'activitats de “formació” a les que ha estat sotmès l'Alt Tribunal Federal per dotar-lo d'un nou perfil, i així canviar aquest espai de diàleg, la qual cosa implica també un control per la resta de poders democràtics. Molts d'aquests nous continguts han tingut per objecte donar-li garanties constitucionals que permeten obtenir una base suficient en el marc de la democràcia.

La Cort post 2001 és molt diferent de les anteriors, no només en la seva conformació. Posteriorment a la crisi viscuda a Argentina el 2002, van començar a sorgir propostes amb origen en la societat civil que pensaven en una nova Cort. El document “*Una Corte para la Democràcia*”⁴³ és una bona demostració d'això. El segon

⁴² Comentari de Daniel Alberto Sabsay a la revista *La Ley* del 11/07/2006, amb l'article “La Corte Suprema de Justicia de la Nación y la sustentabilidad de la Cuenca Matanza-Riachuelo”

⁴³ “Una Corte para la Democràcia” elaborat per la Fundació Ambient i Recursos Naturals (FARN), l'Associació pels Drets Civils, el Centre d'Estudis Legals i Socials (CELS), la Fundació Poder Ciutadà, l'Institut d'Estudis Comparats en Ciències Penals i Socials (INECIP) i la Unió d'Usuaris i Consumidors.

pas, conseqüència d'aquesta societat civil, es va realitzar l'any 2003 quan el Poder Executiu nacional va decidir fer un canvi en quant a la forma de postulació dels candidats a ingressar a l'Alt Tribunal, expressat en el decret 222/03 en el qual el President de la Nació es va restringir la seva facultat discrecional de proposició dels jutges per donar més transparència i participació ciutadana. A aquest fet, el van seguir varies modificacions en els procediments d'audiència davant del Senat per presentar l'acord a la proposició. Aquests van ser els primers passos per dotar d'una major transparència, informació pública i participació ciutadana als procediments d'integració del Tribunal, ampliant-li la seva base democràtica. Sense aquests elements potser no hi hauria hagut la causa Riachuelo.

A més d'aquests aspectes, la Cort ha canviat en aquests últims anys la naturalesa de la seva actuació com a última garant de la Constitució Nacional. Per aconseguir-ho es va emmarcar en un procés que té per objectiu una dràstica reducció del nombre de causes per any, de tal manera que es puguin assignar més recursos econòmics i administratius a cada un dels conflictes que es sotmetin al coneixement de la CSJN. La Cort el que pretén es dotar d'una dosi major de concentració fàctica a l'esquema de control. Ho fa a la cúpula perquè vol que la seva esfera d'actuació sigui un espai limitat a poques causes i de transcendència politico- institucional.

La Cort, amb la causa Mendoza, no només va acceptar la seva competència per tramitar-la, sinó que a més a més va establir que, en el tràmit de la causa, donaria una gran importància a la participació ciutadana i a l'accés a la informació. Aquesta manera d'actuar no hagués estat possible sense els canvis que va partir aquesta institució en l'àmbit de la seva actuació.

Davant l'absència de la problemàtica del Riachuelo a l'agenda pública i les decisions dels governs de torn, la falta de polítiques i plans que milloressin la situació, i el fracàs d'algunes de les mesures posades en marxa, va ser la Cort la que va obligar a les autoritats de les tres jurisdiccions amb ingerència a la conca del riu Matanza-Riachuelo, a través de la causa judicial, a presentar un Pla de Sanejament Integral per començar a posar remei a la greu situació de contaminació en la qual es trobava el riu.

Aquest fet, va generar un debat crític respecte l'actuació de la Cort i la seva sentència, ja que la causa Mendoza va implicar que la justícia assumís un rol preponderant en el desenvolupament de totes les accions vinculades amb el sanejament

del Riachuelo, no només a través de l'emissió de la decisió en la qual va condemnar a l'Esta Nacional, la ciutat Autònoma de Buenos Aires i la Província de Buenos Aires, a recomposar el dany ambiental causat, sinó fonamentalment en la conducció del procés d'execució de la sentència que va tenir lloc al Jutjat Federal de Quilmes.

En aquest sentit, la crítica o debat es centrava en el fet que els jutges de la Cort reguessin un àmbit que en principi correspondria legislar al Poder Executiu i al Poder Legislatiu. Aquest fenomen és l'anomenada crítica contra-majoritària, més centrada en el control de constitucionalitat que fan els jutges, però d'ella en podríem extreure el nucli que implica considerar si va en contra o no de la democràcia, el fet que jutges, que no han estat elegits pel poble, puguin retirar normes que han fet els representants democràtics del poble o obligar als representats del poble a actuar d'una determinada manera.

La Cort, amb el cas Mendoza, va establir la política ambiental que havien de dur a terme l'Estat Nacional, la ciutat Autònoma de Buenos Aires i la Província de Buenos Aires. És evident doncs, que en aquets cas, la CSJN va exercir una funció plenament política, ja que va obligar als Estats demandats en la causa que duguessin a terme accions i obres de sanejament. A més també va establir el termini en què aquestes accions havien de ser complimentades, deixant oberta la possibilitat d'imposar multes en cas de que s'incomplissin, les quals recaurien sobre la Presidenta de l'ACUMAR, la Dra. Romina Picolotti.

Amb tot això es veu que la Cort va prendre una decisió política, i aquesta visió, fa plantejar-se que si els jutges, que no han estat elegits democràticament per ningú, han de poder prendre decisions polítiques o bé això hauria de correspondre al poder legislatiu.

De totes maneres, la Cort va realitzar una gran tasca tutelant el medi ambient, concretament amb el tema del sanejament del Riachuelo, imposant unes línies d'actuació que havien de seguir els respectius governs davant la seva inactivitat en aquesta problemàtica. Per això es diu que la decisió de la Cort va ser una decisió històrica, perquè va obligar a l'Estat a donar resposta a la més greu situació socio-ambiental d'Argentina que afectava de manera directa a milions de persones.

La decisió va implicar un gran salt en l'evolució de la protecció ambiental d'Argentina, en la mesura que constitueix un important precedent que permetrà atendre altres situacions de conflicte ambiental existents en el país. Per tant, per molt que el paper de la Cort potser s'excedís de les seves facultats com estableixen els partidaris de la crítica contra-majoritària que defensen que això afecta al principi democràtic, la decisió que va prendre la Cort va ser entesa com una gran oportunitat per posar en marxa una política d'Estat en matèria ambiental que va aconseguir donar respostes concretes a la situació de gravetat que patia la conca Matanza- Riachuelo, qüestió que fins a les hores havia estat una assignatura pendent pels respectius governs de torn.

7. LA SITUACIÓ ACTUAL: EVOLUCIÓ DEL PISA

En els últims 6 anys (des de la data de la sentència de la CSJN el 2008 fins avui en dia) els canvis que ha patit el Riachuelo han estat significants en relació a la greu situació en la qual es trobava. Tal i com ha establert la Cort, basant-se en els informes oficials rebuts per part de diverses entitats, s'ha produït un alt grau de compliment del Pla de Sanejament establert pels Estats demandats en la causa Mendoza, tot i que resulta difícil realitzar una estimació correcta per la complexitat que presenta la problemàtica del Riachuelo. No obstant, avui en dia, existeixen varis aspectes del Pla de Sanejament en els quals s'han pogut verificar avanços, mentre que n'hi ha hagut d'altres que han registrat actuacions parcials o insuficients, i d'altres que necessiten ser revisades.

Per tal de tenir una idea de quina és la situació actual i de com ha avançat el PISA, aniré explicant els principals àmbits d'actuació i els avanços que s'han fet en base als informes anuals de 2013 realitzats per l'ACUMAR i la FARN.

En relació a la contaminació d'origen industrial i el control de les indústries, a partir del 2011 l'ACUMAR va aconseguir consolidar el procés de fiscalització d'establiments productius. En aquest sentit, l'empadronament efectuat va permetre conèixer que existeixen 25.686 establiments industrials i d'activitats de serveis que es troben radicades a l'espai territorial de la conca del riu Matanza- Riachuelo. D'aquests 25.686 establiments, 11.000 corresponen a indústries manufactureres i aproximadament 6.000 tenen efluent. D'aquests 6.000 establiments amb efluent, 1.503 van ser declarats com a Agents Contaminants⁴⁴, mentre que 1.077 han iniciat els Programes de Reconversió Industrial (PRI) i 54 ja han finalitzat aquest procés⁴⁵.

Tot i que aquestes estadístiques són positives, l'efectivitat de les accions de control de la contaminació industrial no han d'analitzar-se només des d'una perspectiva estadística, sinó tenint en compte l'impacte d'aquestes accions en relació al compliment dels objectius d'evitar danys futurs i millorar la qualitat de vida de la població.

Pel que fa a l'àmbit de la re-localització de la població que ja hem vist a l'apartat anterior d'aquest treball, el procés de reubicació forçada de persones compta amb nombroses dificultats, sobretot a la Ciutat Autònoma de Buenos Aires, la qual cosa fa

⁴⁴ La CSJN va obligar als establiments declarats Agents Contaminants a complir amb un Pla de reconversió Industrial, i si no ho fan, seran clausurats definitivament.

⁴⁵ El van finalitzar l'any 2013, encara no ha sortit l'informe del 2014 per poder saber quants establiments han finalitzat els PRI aquest any.

que el trasllat d'aquestes persones estigui summament endarrerit. A més, una altra problemàtica és que molts dels habitatges atorgats a les persones re-localitzades, principalment a l'àmbit també de la Ciutat de Buenos Aires, no tenen els requisits essencials per garantir el dret a l'habitatge digne.

Per altra banda, tampoc s'han implementat mecanismes de participació institucionals, obligatoris i previs que permetin que les persones subjectes als processos de re-localització forçada pugui dialogar amb les autoritats i rebre informació sobre el lloc i la manera en que es duren a terme aquests processos. No obstant totes aquestes problemàtiques, s'han aconseguit traslladar completament 420 famílies⁴⁶ i 3.000 ho faran pròximament.

En l'àmbit de la salut dels habitants de la conca, s'han registrat alguns avanços, principalment pel que fa al diagnòstic de la situació sanitària i en la posada en marxa d'accions de vigilància epidemiològica, capacitació de recursos humans i adequació de la xarxa de serveis de salut.

En particular, el Ministeri de salut de la Nació va aconseguir realitzar un mapa sociodemogràfic de risc ambiental i va elaborar una enquesta de factors ambientals de riscos (EFARS) que va confirmar que el 96% dels habitants del territori de la conca es trobessin exposats al menys a una amenaça ambiental. També es van posar en marxa els Nodus de Vigilància Epidemiològica en les diferents jurisdiccions i els Laboratoris d'Anàlisis Clínics Toxicològics al temps que es van processar els primers resultats de l'Estudi de Nutrició, Desenvolupament Psicomotors i Toxicològic en menors de 6 anys, els quals van deixar en evidència una gran afectació de salut dels nens de la conca i que un alt percentatge no va aconseguir passar els tests de desenvolupaments psicomotor i problemes nutricionals.

No obstant a això, després de 6 anys de la sentència de la CSJN, encara no s'ha aconseguit identificar quina és la població que es troba en situació de risc, ni s'han posat en marxa les mesures per atendre les seves necessitats en matèria de salut. Això posa en evidència la falta de desenvolupament d'una política proactiva en matèria d'atenció sanitària que permeti una intervenció preventiva en la recerca de persones que pateixen les patologies vinculades amb la contaminació del Riachuelo.

⁴⁶ Aquestes famílies pertanyen principalment a les vil·les i assentaments d'Avellaneda, Lomas de Zamora, La Matanza i la Ciutat Autònoma de Buenos Aires.

En l'àmbit de la gestió de residus, l'èxit més destacat de l'ACUMAR ha consistit en iniciar el procés de sanejament dels abocadors a cel obert. A partir de la firma de convenis amb municipis el març del 2011, es va fixar una línia en base a 269 abocadors, dels quals se n'han eradicat 184 (68'40%) i en queden 85 (31'60%) per eradicar.

També es s'han obtingut bons resultats pel que fa a l'àmbit de la neteja de marges, aconseguint remoure un total de 120.000 tones de deixalles, tasca que duen a terme més de 2.000 cooperatives. En aquest punt també es destaquen les accions de neteja dels marges realitzada per la Direcció d'Higiene Urbana de la Ciutat de Buenos Aires, que va implementar un sistema de recol·lecció de residus per via acústica, destinat als assentaments i vil·les d'emergència situats a la vora del riu que manquen d'aquest servei de recol·lecció.

Encara que les tasques realitzades són positives, les mateixes continuen sense apuntar a solucionar d'arrel el problema, ja que la formació d'abocadors clandestins és la conseqüència d'una defectuosa gestió dels residus que fins el present no s'han modificat.

Per això és necessari que l'ACUMAR assumeixi la implementació d'una estratègia de gestió integral de residus amb objectius de minimització, separació en origen i recol·lecció diferenciada, indispensables per afavorir la reducció, el reciclatge i la reutilització dels residus deixant de banda, de manera definitiva, els projectes que apunten a reimplantar els sistemes d'incineració que es troben prohibits en la majoria de països del món.

Finalment, i parlant ara de la qüestió econòmica, la situació pressupostaria de l'ACUMAR ha estat un problema que s'ha fet present des del mateix moment de la seva creació, la qual cosa va ser posada de manifest en reiterades ocasions per l'Auditoria General de la Nació, la qual des de l'any 2008 ha informat de la gran dificultat que enfronta l'organisme per a finançar-se, principalment per la falta d'aportacions per part de les jurisdiccions, així com per la poca execució de les partides assignades. Actualment la situació ha arribat a un major nivell de conflicte interjurisdiccional ja que la qüestió va transcendir l'àmbit institucional de l'organisme de l'ACUMAR per situar-se directament en l'àmbit judicial. En aquest sentit, el President actual de l'ACUMAR el sr. Juan Jose Mussi va demandar l'auxili de la CSJN perquè les jurisdiccions (Ciutat

de Buenos Aires i Província de Buenos Aires) efectuïn les aportacions pressupostaries corresponents que no van ser efectuades l'any 2012⁴⁷.

El President de l'ACUMAR va expressar que el Consell Directiu d'ACUMAR va aprovar una suma que ascendeix a la quantitat de 652.444'25 dòlars, quedant a càrrec de l'organisme solucionar la suma de 1.996.593 dòlars, mentre que el saldo dels fons romanents de 650.444'25 dòlars haurien de ser aportats de la següent forma: 50% a càrrec de l'Estat Nacional, 25% a càrrec de la Ciutat Autònoma de Buenos Aires i 25% a càrrec de la Província de Buenos Aires.

En aquest sentit, durant les Audiències Públiques celebrades a la CSJN, tant la Ciutat Autònoma de Buenos Aires com la Província de Buenos Aires van admetre que no havien fet efectives les aportacions a les quals s'havien compromès. En el cas de la Ciutat Autònoma de Buenos Aires només va dipositar la quantitat de 25 milions de pesos, mentre que la Província de Buenos Aires va expressar haver dipositat per via pressupostaria les quantitats que li corresponien, però mai les va fer efectives⁴⁸. Amb tot, s'ha posat al descobert la crisi institucional per la que passa l'ACUMAR, la qual no ha sabut establir els mecanismes de coordinació i resolució de controvèrsies entre les jurisdiccions que l'integren, cosa per la qual va ser creada.

En resum doncs, avui en dia si que s'han fet avenços per aconseguir els objectius fixats per la Cort i així fer efectiu el PISA, però encara queda molt per fer, i moltes problemàtiques a solucionar, tant estructuralment com políticament.

⁴⁷ S'agafa aquest any perquè l'últim informe oficial que existeix on s'expressen aquestes dades és del 2013, any en què es va realitzar l'informe del 2012, i l'informe del 2013 es realitzarà aquest 2014. Per tant les dades més actuals que es tenen són d'aquest any.

⁴⁸ L'any 2012 no ho va fer efectiu.

8. CONCLUSIONS

La contaminació de la conca Matanza- Riachuelo va ser causada per una combinació de polítiques públiques inadequades, errors, negligències i deficiències polítiques i socials en accions públiques i privades durant més de 200 anys. Durant aquest període s'havien realitzat intents de millorar la conca, però es va fallar en totes les oportunitats. No va ser fins que la causa del Riachuelo va arribar a la Cort quan la cosa va començar a canviar, ja no només en l'aspecte concret del cas, sinó en tota la política mediambiental de l'Argentina.

El medi ambient es configura com un bé jurídic col·lectiu, com un autèntic dret humà fonamental, l'objecte del qual ha de ser susceptible de defensa i protecció. Tanmateix, en el cas del Riachuelo, els poders públics, sent concebuts com a protectors i defensors del medi ambient, han aparegut en nombroses ocasions com a agents agressors del propi sistema ambiental. És per això que la Cort va establir uns mecanismes protectors per tal de configurar un major control amb la finalitat de que s'apliqués una correcta política de protecció ambiental.

En aquest aspecte, va ser molt important la participació ciutadana dels habitants de la conca, resultant de fet, un pressupòsit bàsic en la causa Mendoza per poder exercir un control i una col·laboració en tot el procediment seguit davant de la Cort. A més, la configuració de l'acció de classes va permetre englobar a totes les parts interessades en què la situació del riu millorés i va permetre aconseguir un resultat que no hagués estat possible d'haver-se iniciat a través d'una acció individual.

La causa Mendoza va donar com a resultat una decisió històrica que va permetre posar en marxa tot un sistema de protecció, prevenció i recuperació ambiental a una de les zones més contaminades del món. A banda d'això, la resolució de la causa va fixar un precedent per solucionar futurs temes ambientals que es puguin donar a l'Argentina, reforçant la legislació ambiental existent i establint mecanismes per fer-la efectiva. L'actuació de la Cort va marcar una notable diferencia respecte el comportament que habitualment havien assumit altres institucions de l'Estat, atorgant-se com a competent per conèixer el procés de sanejament de la Conca Matanza- Riachuelo i obligant als responsables de la situació a establir mesures, projectes i plans per solucionar-ho en uns terminis determinats i sota sanció en cas que no ho fessin.

Després de 6 anys de la decisió efectuada per la Cort, i en concret en l'àmbit del desenvolupament del Pla de Sanejament, avui en dia existeixen aspectes en els quals les accions realitzades per l'ACUMAR i les diferents jurisdiccions involucrades en el procés han pogut generar avenços en relació amb el compliment dels objectius fixats per la CSJN, que, fent un recordatori, implicaven millorar la qualitat de vida de la població, recompondre el dany ambiental existent a la conca del riu Maranza- Riachuelo i evitar la producció de danys futurs.

Tanmateix, existeixen altres aspectes en els quals les accions realitzades han estat parcials o insuficients, de manera que, malgrat els avenços, actualment encara hi ha zones que reclamen una atenció prioritària i urgent, com els temes de re-localització de les famílies ubicades a les zones més greu afectades, que avancen amb bastanta lentitud, o el control de les empreses que encara continuen avocant els residus al riu.

La veritat és que el sanejament del Riachuelo és un tema molt complex, que involucra a molts agents i que implica una despesa econòmica important, tant per part del Estats que tenen jurisdicció sobre la conca com de les empreses privades involucrades amb la contaminació el riu, la qual moltes vegades no ha estat sufragada, bé perquè no es tenen els fons econòmics necessaris o bé perquè no hi ha la voluntat de destinar diners per a aquesta causa. Aquest fet ha generat un endarreriment en el compliment de les accions destinades a reparar el dany causat i millorar la situació tant ambiental com personal dels habitants que viuen a la vora del riu. A més són les persones que habiten a la conca del Riachuelo les que es veuen més afectats per aquesta situació ambiental, que només fa que agreujar les dures condicions de vida en les quals es troben, ja que la majoria dels habitants de la conca estan radicats en vil·les d'emergència caracteritzades per la pobresa, la marginació, els problemes de salut i un nivell de qualitat de vida molt baix.

9. BIOGRAFIA I WEBGRAFIA

- *Justicia y Ambiente: cuarta convocatòria*. Premio monografia Adriana Schiffrin, 1ª ed. Buenos Aires: Fundación ambiente y recursos naturales, 2006.
- [Pierini, Alicia](#); [Lorences, Valentín Héctor](#). *Derecho ambiental : aportes para una mejor planificación, gestión y control en materia ambiental metropolitana : legislación nacional y de la Ciudad de Buenos Aires*, 1ª ed. Buenos Aires, Universidad 2007.
- Vicente Sola, Juan. *La constitución y las acciones de clase*. 1ª ed. Buenos Aires, 2008.
- Sabel, Charles F. y Simon, William H. “*Destabilization rights: How public law litigation succeeds*”, en: Harvard Law Review, Vol. 117, Cambridge, Ma, Harvard Law Review Pub. Association, 2004.
- Nápoli, Andrés y altres, “*Habemus sentencia*”, Revista de *Derecho Ambiental*, Vol.16, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2006.
- Silvestri, Graciela, *El color del río. Historia cultural del paisaje del Riachuelo*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes - Prometeo 3010, 2003.
- Pàgina web oficial de l’ACUMAR: <http://www.acumar.gov.ar/>
- Pàgina web oficial de la Fundació Ambiental de Recursos Naturals: http://www.farn.org.ar/prensa/salidas/fallo_riachuelo080708.html
- Pàgina web oficial de la Associació de Veïns de la Boca: <http://www.avelaboca.org.ar/sitio/>
- Pàgina web oficial del CEPAL: <http://www.cepal.org/>
- Pàgina web oficial de l’INDEC: <http://www.indec.mecon.ar/>
- Pàgina web oficial de la Secretaria d’Ambient i Desenvolupament Sustentable de la Nació: <http://www.ambiente.gov.ar/>
- Defensor del Poble de la Nació. *Confórmase en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Nación un Cuerpo Colegiado a fin de habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan de Saneamiento de la Cuenca Matanza- Riachuelo*.(2008). Consultat el mes de juliol de 2014, desde:

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/143818/norma.htm>

- Nota de premsa. Rodriguez Adami, Guillermo. *Riachuelo: 10 mil personas viven en peligro constante*. Revista Clarín (2011). Consultat el mes de juliol de 2014, des de: http://www.clarin.com/medio ambiente/Riachuelo-personas-viven-peligro-constante_0_475152515.html
- Vergara, Nicolás Daniel. *Las acciones colectivas en el Derecho Comparado*. Buenos Aires, 2011. Consultat el mes de juny de 2014 des de: <http://www.infojus.gov.ar/doctrina/dacf110149-vergara-las acciones colectivas en.htm;jsessionid=15cqb3xdfp6n814lqzu3qs9oy?0>
- Marín López, Juan José. *Las acciones de clase en el derecho espanyol*. Barcelona, 2002. Consultat el mes de juny de 2011 des de: <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/80689/105025>
- Valls, Mario F., Valls, Claudia F. *Marco jurídico del ambiente en la República Argentina*. Buenos Aires, 2007. Consultat el mes de maig de 2014, des de: http://biotech.bioetica.org/docta9.htm#_ftn1
- González Vázquez, Pablo. *El Derecho a la información ambiental como presupuesto para la protección del medioambiente: los casos espanyol y argentino*. Buenos Aires, 2007. Consultat el mes de maig de 2014, des de: <http://noticias.juridicas.com/articulos/30-Derecho-Medioambiental/200709-258579846.html>
- Nota de premsa diari *La Nación*. Rocha, Laura. *La Argentina: no a la “economía verde”*. Buenos Aires, 2012. Consultat el mes de juliol de 2014, des de: <http://www.lanacion.com.ar/1483244-la-argentina-no-a-la-economia-verde>
- Nota de premsa diari *La Nación*. Zenteno, Hernán. *La cuenca Matanza-Riachuelo, entre los 10 lugares más contaminados del mundo*. Buenos Aires, 2013. Consultat el mes de juny del 2014, des de: <http://www.lanacion.com.ar/1635635-la-cuenca-matanza-riachuelo-entre-los-10-lugares-mas-contaminados-del-mundo>
- Nota de premsa revista *Página/ 12*. Engler, Veronica. Entrevista a Yolanda Ortiz. Buenos Aires, 2013. Consultat el mes de juliol de 2014, des de: <http://www.pagina12.com.ar/diario/dialogos/21-227579-2013-08-26.html>

- Alvarez Lancelloti, Juan Ignacio. *Análisis de la Causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ (daños y perjuicios derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza- Riachuelo)*. Buenos Aires, 2010. Consultat el mes de juliol de 2014 , des de: <http://www.econ.uba.ar/www/servicios/Biblioteca/bibliotecadigital/institutos/cics/a2n2/cap7.pdf>
- ACUMAR. *Pla Integral de Sanejament Ambiental de la Conca Matanza Riachuelo*. Actualització del 2010. Consultat el mes de juny de 2014 des de: http://www.acumar.gov.ar/pdf/PLAN_INTEGRAL_DE_SANEAMIENTO_AMBIENTAL_DE_LA_CUENCA_MATANZA_RIACHUELO_MARZO_2010.pdf
- ACUMAR. *Pla d’urbanització de vil·les i assentaments precaris en risc ambiental de la conca Matanza- Riachuelo*. Consultat el mes de juny de 2014, des de: http://www.acumar.gov.ar/Informes/Gestion/plan_villas.pdf
- ACUMAR. Tutorial del Sistema d’indicadors. Consultat el mes de juliol del 2014, des de: <http://www.acumar.gov.ar/content/documents/4/1424.pdf>
- Prebisch, Raúl. *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, 1949. Consultat el més de juliol de 2014 des de: http://prebisch.cepal.org/sites/default/files/2013/prebisch_el_desarrollo_eco.pdf

10. JURISPRUDÈNCIA I LLEIS

- Argentina. Cort Suprema de Justícia de la Nació [versió electrònica - base de dades LaLey]. “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios*”, decisió del 20 de juny de 2006. (Consultat el mes d’abril de 2014).
- Argentina. Cort Suprema de Justícia de la Nació [versió electrònica - base de dades LaLey]. “*Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios*”, decisió del 8 de juliol de 2008. (Consultat el mes d’abril de 2014).
- Argentina. Cort Suprema de Justícia de la Nació [versió electrònica - base de dades LaLey]. “*Halabi, Ernesto c/ Poder Ejecutivo Nacional*”, decisió del 20 de juny de 2006. (Consultat el mes de juny de 2014).
- Llei No. 25.675 de Política Ambiental Nacional, B.O. del 28/11/2002.
- Llei No. 26.168, Llei de l’ACUMAR, B.O 22/11/2007.
- Llei No. 25.675, Llei General de l’Ambient, B.O 28/11/2002.
- Constitució de la Nació Argentina. Buenos Aires. 1994.
- Código Civil de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina: Abeledo-Perrot. 2004.
- Llei 1/2000, de 7 de gener, d’Enjudiciament Civil espanyola, B.O 8/01/2000.

11. BREU ANNEX

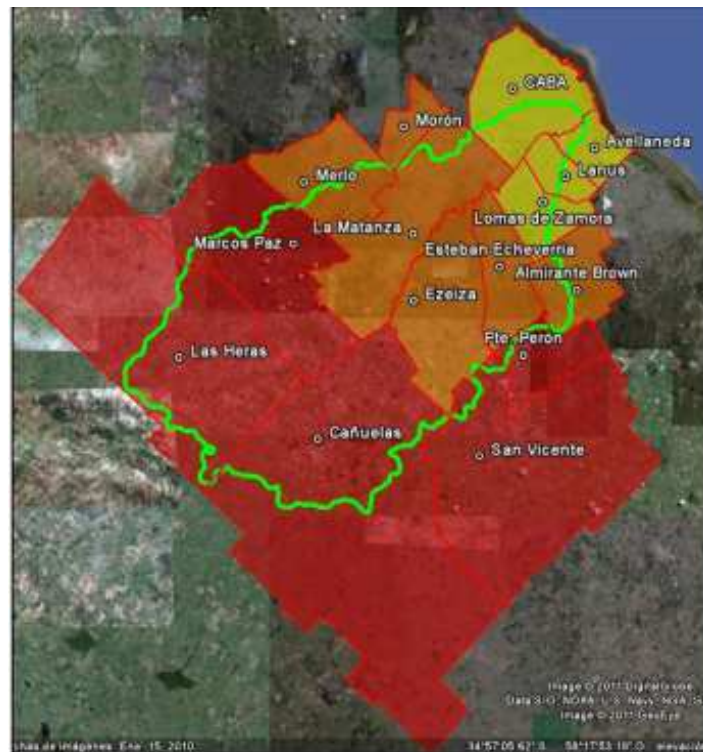


Figura 1. Mapa geogràfic dels 14 Partits que conformen la Conca Matanza Riachuelo- La Conca alta és la zona de color vermell; la mitja de color taronja i la baixa de color groc. Font. <http://www.acumar.gov.ar>



Figura 2. Estructura del Pla Integral de Sanejament, el desembre de 2009, d'acord amb les últimes bases establertes per l'ACUMAR. Font. <http://www.acumar.gov.ar>

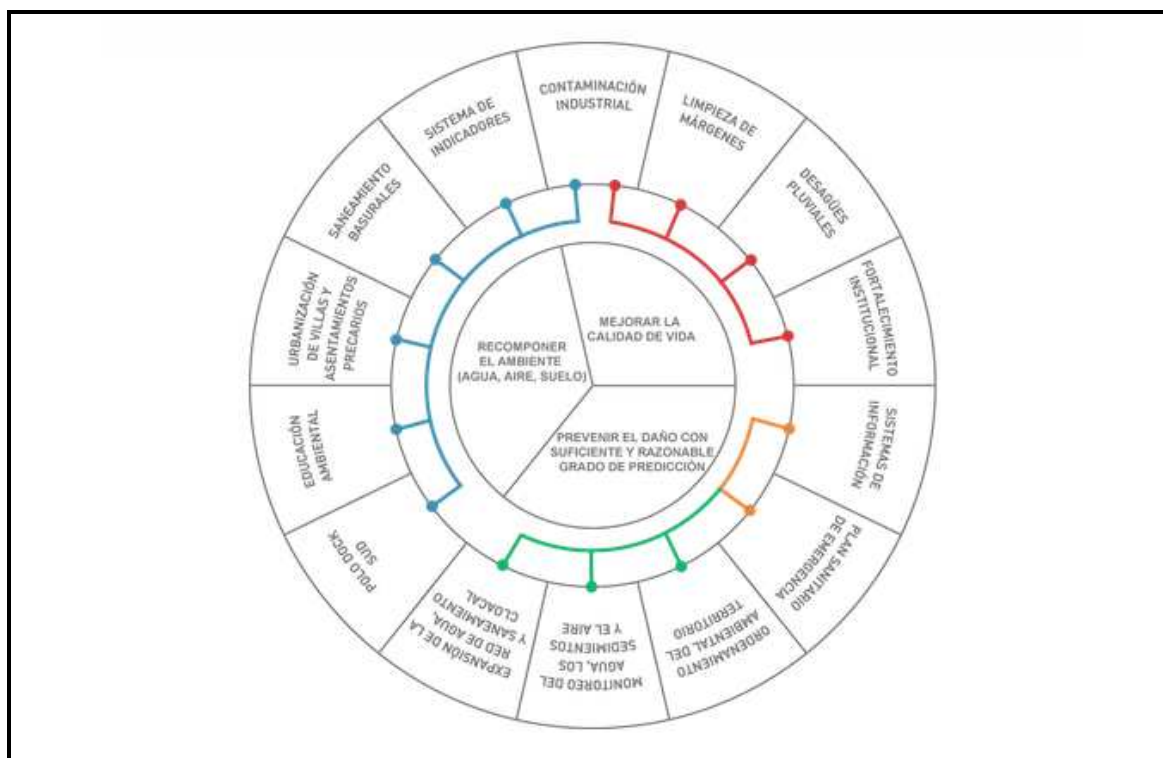


Figura 3. Polítiques d'acció del Pla d'actuació de l'ACUMAR. Font. <http://www.acumar.gov.ar>

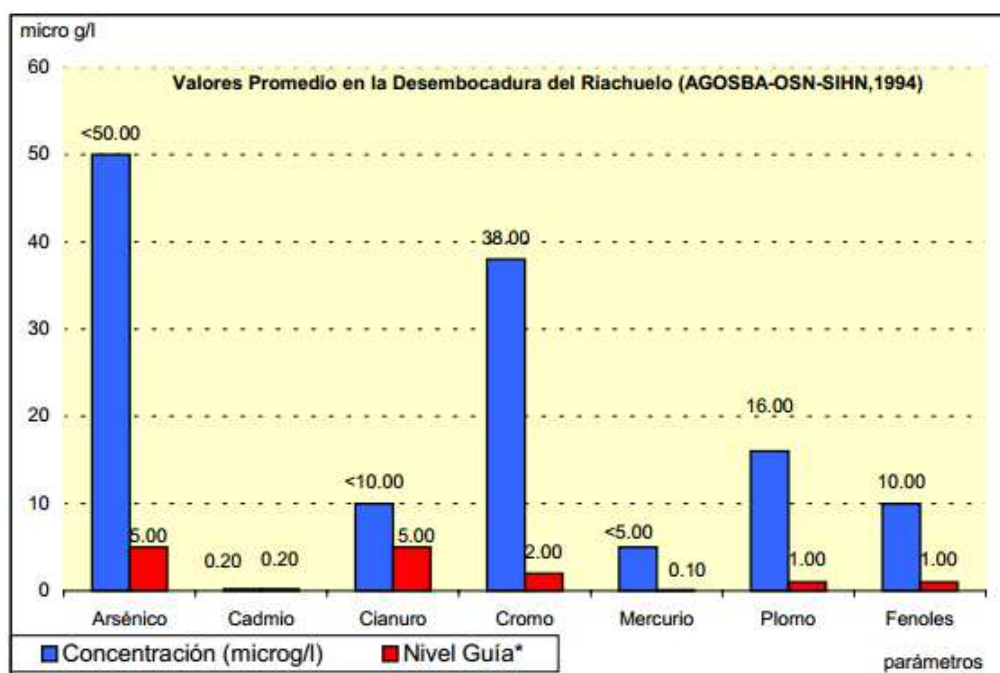


Figura 4. Gràfic dels valors en microlitres d'aigua dels metalls que conté l'aigua del Riachuelo. Com es pot apreciar, tots els metalls assenyalats estan per sobre del nivell guia, només el cadmi es troba just al nivell. Font. Universitat Tecnològica Nacional Argentina- Àrea del Medi Ambient Ecologia. <http://www.ambiente-ecologico.com/>



Figura 5. Fotografia dels abocadors a l'aire lliure que encara es poden trobar a la desenvocadura del Riachuelo, a la Ciutat Autònoma de Buenos Aires. Font. Diari *La Nación*.



Figura 6. Fotografia dels abocadors a l'aire lliure que encara es poden trobar a la desenvocadura del Riachuelo, a la Ciutat Autònoma de Buenos Aires. Font. Diari *La Nación*.



Figura 7. Fotografia dels abocadors a l'aire lliure que encara es poden trobar a la desenvocadura del Riachuelo, a la Ciutat Autònoma de Buenos Aires. Font. Diari *La Nación*



Figura 8. Fotografia dels abocadors a l'aire lliure que encara es poden trobar a la desenvocadura del Riachuelo, a la Ciutat Autònoma de Buenos Aires. Font. Diari *La Nación*.