

Conclusiones

En este trabajo se procura darle continuidad a una línea de investigación poco explorada en Latinoamérica, la de realizar estudios empíricos sobre sentencias estructurales a través de un enfoque sociojurídico que intenta advertir cuáles son los efectos que se generan a partir de una intervención de tipo experimental y dialógica de una corte. Para esto, se optó por seleccionar como caso de análisis a *Mendoza*, un caso estructural y, tal vez, el más ambicioso de la Corte en su nueva etapa, donde el tribunal intervino en una problemática compleja como lo es la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR).

Antes de introducirme en la parte empírica de la investigación, que consistió en el análisis de los efectos de la intervención de la Corte en la CMR, era necesario neutralizar dos de las críticas de mayor peso que existen con respecto a la injerencia de las cortes en políticas públicas: la falta de legitimidad democrática y de capacidad institucional para afrontar este tipo de casos estructurales.

En referencia a la primera crítica se sostuvo que, cuando existe una situación de vulneraciones estructurales de derechos prolongada como consecuencia de la parálisis de las agencias estatales, es obligación de los tribunales, como poder del Estado y protectores de los derechos contemplados en la Constitución, intervenir para promover el desbloqueo de estas. Sin embargo, se consideró que no cualquier tipo de intervención sería adecuada. Una intervención de tipo dialógica, que difiera de las intervenciones tradicionales monológicas a las que en general están

CONSTITUCIÓN, JUSTICIA AMBIENTAL Y DERECHOS

acostumbrados los tribunales, puede colaborar para atenuar la supuesta falta de legitimidad democrática de las cortes y generar un mayor impacto.

Con respecto a la segunda crítica, el abordaje experimentalista se presenta como el ideal para este tipo de casos y la minimiza. La participación de las agencias estatales, de los/as afectados/as y terceros interesados, de las organizaciones de derechos humanos y de especialistas en la etapa de cumplimiento de la sentencia, momento en el que se diagraman las políticas que deben ser implementadas para resolver la problemática de fondo a través de un proceso dialógico a largo plazo, contrarresta la crítica de falta de capacidad institucional.

De esta manera, no es directamente la Corte la encargada de diseñar e implementar las políticas públicas, sino que esta promueve un proceso de reforma, pero no decide sobre los contenidos. Estas se diseñan e implementan a través de un proceso dialógico continuado donde interactúan las partes mencionadas; sin embargo, existen plazos de cumplimiento determinados y establecidos por la Corte y la obligación del Gobierno de informar sobre los progresos en el marco de un proceso de monitoreo continuo de las metas preestablecidas. Esta forma de intervención, además de contrarrestar a esta crítica, otorga una mayor legitimidad democrática a las decisiones de la Corte.

También se mencionó que la jurisprudencia participativa empoderada (EPJ, por sus siglas en inglés) término utilizado por Rodríguez Garavito, se caracteriza por contener una concepción de derechos fuertes, el uso de remedios moderados y un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuerte. Según el autor, este abordaje permite grados de cumplimiento mayores.

Este trabajo contribuyó a profundizar esta línea de investigación, demostrando que un caso como *Cuenca Matanza-Riachuelo* encaja en los parámetros de las EPJ y que, al igual que otros casos, como el de la Corte Constitucional colombiana sobre los desplazados en Colombia, tuvo un éxito considerable.

Este tipo de intervenciones tienen entonces dos ventajas: garantizar un mayor éxito y contrarrestar las críticas mencionadas precedentemente. Además, este abordaje puede transformarse

Conclusiones

en un espacio complementario donde se produzcan interacciones dialógicas y se resuelvan problemáticas estructurales complejas que, más que erosionar, benefician a la democracia.

Antes de estudiar los efectos que produjo la Corte en el caso *Mendoza*, se consideró apropiado analizar la conformación de la nueva Corte a partir de la crisis de 2001, debido a que cambió la composición de sus integrantes casi en su totalidad. La Corte, con su nueva conformación, precisó de una etapa de relegitimación como consecuencia de la imagen negativa que ostentaba ante la sociedad, sobre todo por la falta de independencia con la que actuó en la década de los noventa y debido a los procesos autoritarios de la historia argentina que produjeron sistemáticamente la remoción irregular de los miembros de la Corte en muchos periodos.

Ante esta situación, el máximo tribunal optó por tener una posición más activista y dialógica, constituyéndose como un poder del Estado con una agenda propia. Comenzó a utilizar herramientas dialógicas como las audiencias públicas en el marco de procesos de interés institucional, incluyendo dentro de estos a problemáticas estructurales como la de los pueblos indígenas, las condiciones carcelarias en la provincia de Buenos Aires y la contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo, por citar algunos ejemplos.

La descripción de esta situación fue necesaria porque, de no haberse producido la renovación de la Corte y esta etapa de relegitimación, hubiese sido difícil que encarase la problemática de la cuenca a través del enfoque de una EPJ. Probablemente no hubiese intervenido en el caso o el enfoque no hubiese tenido tanto éxito, al no haberse caracterizado por tener un contenido fuerte de derechos a través de la utilización de un remedio moderado y la implementación de un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuerte.

Para analizar los efectos del caso de la CMR se utilizó una aproximación constructivista de la relación entre el derecho y la sociedad, que dista de la visión de los neorrealistas, centrada solo en los efectos instrumentales y directos de los fallos. De esta manera, se procuró romper con los estándares positivistas del derecho. También, la tipología elegida permitió detectar los efectos indirectos y simbólicos que son, a menudo en este tipo de casos estructurales, más importantes que los efectos directos.

CONSTITUCIÓN, JUSTICIA AMBIENTAL Y DERECHOS

Con respecto al caso *de la Cuenca Matanza-Riachuelo*, en esta investigación se concluyó que, si bien la implementación del fallo no fue lineal, en los 10 años de implementación de la sentencia se produjeron efectos importantes en muchas áreas centrales de la problemática de la cuenca, aunque todavía queda mucho camino por recorrer.

El efecto desbloqueador fue uno de los primeros efectos materiales directos que produjo la intervención de la Corte. Este permitió que las agencias estatales comenzaran a tomarse en serio la problemática de la CMR, la situaran en el centro del debate público y promovieran el diseño e implementación de las políticas públicas necesarias para emprender el camino de descontaminación y de mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de la cuenca, especialmente los que se encuentran en situación de vulnerabilidad extrema.

Relacionado con el desbloqueo de las agencias estatales se produjo otro importante efecto: la producción de información. A partir de la primera sentencia, la Corte instó a los distintos actores a que produjeran información que antes era prácticamente inexistente. Sin esta, el tribunal no hubiese podido intervenir a través de un remedio moderado, por carecer de los datos necesarios. No pueden diseñarse políticas públicas exitosas sin información clara sobre cuáles son las verdaderas causas, una política realizada sobre la base de información inexacta probablemente se encuentre destinada a fracasar.

A diferencia de otros casos —como el de los desplazados en Colombia, donde el impacto de la sentencia en la coordinación de los actores estatales fue modesto—¹ en este el efecto de coordinación institucional fue significativo. A instancias de la intervención de la Corte se creó la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) que se convirtió en la principal responsable de implementar el Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca

¹ Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana, “Un giro en los estudios sobre derechos sociales. El impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia”, en Arcidiácono, Pilar *et al.* (coords.), *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores, 2010, p. 276.

Conclusiones

Matanza-Riachuelo (PISA). No obstante se expuso que el diseño institucional de la Autoridad de Cuenca tiene sus falencias, su creación fue trascendental para terminar con la desarticulación que existía entre las distintas jurisdicciones y organismos estatales. Además, sirvió para que los/as afectados/as supiesen, finalmente, a quién acudir para reclamar por sus derechos.

El enfoque dialógico elegido por la Corte para llevar adelante el proceso trajo aparejado también efectos sustanciales. El efecto deliberativo surgido de la microinstitucionalidad creada para el monitoreo del cumplimiento de la sentencia y las audiencias públicas de supervisión permitieron la creación de instancias de diálogo entre las distintas partes que derivaron en una mejor implementación e incluso en la modificación del PISA. Sin embargo, estos espacios y esfuerzos no fueron suficientes para que se produjeran cambios en algunas áreas fundamentales.

Este efecto tuvo una fuerte limitación: la falta de creación de los instrumentos necesarios para incorporar a ese diálogo a los actores más importantes, los/as afectados/as, sobre todo a las mujeres que dieron inicio a esta demanda y cuyas voces siguen ausentes en el proceso judicial y en las instancias participativas creadas para diseñar e implementar políticas públicas dentro de la ACUMAR.

Un impacto indirecto derivado del efecto deliberativo tuvo que ver con el fortalecimiento de organizaciones de derechos humanos interesadas en la problemática. Estas conformaron espacios alternativos de deliberación, donde intentaron suplir estos déficits de la falta de incorporación y participación de los/as afectados/as en el proceso a través de la implementación de proyectos propios.

Con respecto al efecto de cocreación de las políticas públicas el impacto fue mixto. El caso fue fundamental en el diseño de las mismas y en el aumento del presupuesto destinado al PISA. A lo largo de la investigación se pudo observar que los lineamientos del PISA 2010 fueron un reflejo del programa estipulado por la Corte en la sentencia de 2008. Asimismo, la modificación de este fue originada por la intervención del Cuerpo Colegiado y el juez de ejecución, quienes remarcaron la necesidad de cambiar ciertos aspectos deficitarios del mismo.

CONSTITUCIÓN, JUSTICIA AMBIENTAL Y DERECHOS

Empero, como se mencionó en el presente trabajo,

[...] no resulta adecuado que la formulación de políticas indispensables para la cuenca se haga efectiva únicamente a partir de las exigencias impuestas por el Poder Judicial, sino que las mismas deberán surgir de una política de estado para la cuenca que, integre la participación de todos los sectores involucrados, se sustente en la construcción de consensos y se plasme en herramientas de planificación estratégica capaces de guiar las conductas de los gobiernos y los ciudadanos.²

La implementación de estas políticas viene siendo desigual y, en muchos aspectos, existen asignaturas pendientes. En ese sentido, Andrés Nápoli manifestó:

Hay cosas que están mucho mejor, en otras algo y en otras nada. En las que se está mejor es en las cosas que el Estado sabe hacer, el Estado sabe limpiar, la cuenca era un botadero de residuos y hoy cambió, hoy hay política pública, hay recolección de residuos y los vecinos que antes reboleaban las bolsas de basura hoy las dejan para que sean recolectadas, aunque falta una gestión integral de recolección de residuos. La Corte creo que tiene muchos buenos resultados.³

Entonces, no sorprende que a lo largo de la investigación se haya advertido un avance significativo en cuestiones como: la limpieza del río y sus márgenes, el trazado del camino de sirga, la limpieza de basurales, la realización de obras para el abastecimiento de agua potable o para la incorporación de hogares a la red de cloacas. Con respecto a otros puntos, como el control de las industrias, los avances fueron parciales. Aunque se realizó un relevamiento de las industrias contaminantes y se profundizaron los controles, la legislación referida a los vertidos sobre la cuenca sigue siendo insuficiente. El derecho a la salud de los/as afectados/as, especialmente de aquellos sectores que presentan mayor vulnerabilidad, al igual que la relocalización de los mismos, siguen siendo asignaturas pendientes. Una porción importante de la población de la CMR continúa viviendo en condiciones inaceptables.

² Nápoli, Andrés y García Espil, Javier, 2011, p. 31.

³ Nader, Esteban, entrevista a Andrés Nápoli, director ejecutivo de la Fundación Ambientes y Recursos Naturales, Buenos Aires, 2014.

Conclusiones

Esta última limitación plantea ciertos interrogantes sobre el impacto y el mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia. No obstante se trata de un caso exitoso en muchos aspectos, estamos en presencia de una problemática sociopolítica estructural muy compleja que existe largamente hace más de 100 años. Si tenemos en cuenta los años que lleva el caso, cronológicamente estamos hablando de un tiempo corto donde se han producido cuantiosos efectos a partir de la intervención de la Corte, aunque quede mucho camino por recorrer.

Un efecto material indirecto diferenciador del caso, que no tiene que ver directamente con la CMR, lo constituye el efecto irradiador que este produjo en otras cuencas con problemáticas de contaminación similares. En este trabajo se analizó el impacto que el abordaje de la Corte en el caso de la CMR produjo en el tratamiento de la problemática de la Cuenca Salí Dulce (CSD).

Se observó que casos testigos, como *Mendoza*, producen *riple effects* sobre otros similares. En el estudio realizado sobre la intervención de la Corte en la CSD se detectaron efectos importantes. Estos fueron: el de judicialización del caso; el de producción de información pública; el de creación y coordinación institucional, y el de políticas públicas.

El descubrimiento más importante consiste en que cuando existe un caso testigo se puede concluir, aunque sea de manera parcial, que un tribunal no precisa intervenir a través de un remedio moderado o fuerte, sino que por medio de un remedio débil y un proceso de monitoreo del cumplimiento de la sentencia moderado a débil puede obtener resultados exitosos. Esta situación implica un menor desgaste de la Corte y una postura más activa de las agencias estatales, que actúan rápidamente teniendo en miras lo sucedido en el caso testigo.

Algunas preguntas que a futuro podrían esclarecerse, profundizando esta línea de investigación sobre el caso u otros casos estructurales, tienen que ver con: ¿cuánto tiempo puede una corte, en este caso la argentina, sostener un proceso de monitoreo del cumplimiento de una sentencia estructural? ¿Cuáles son los costos políticos e institucionales que debe soportar? ¿Cuándo dará por cumplida la sentencia? ¿Un caso de este tipo tiene a menudo la aptitud para producir efectos irradiadores sobre otros casos

CONSTITUCIÓN, JUSTICIA AMBIENTAL Y DERECHOS

similares además del detectado? Estas preguntas quedan abiertas para futuras investigaciones que puedan retomar estos interrogantes en otras instancias del proceso y que permitan responderlas o validar el patrón irradiador observado.⁴

Retornando al debate sobre si los tribunales deben embarcarse en experimentos de casos estructurales a través de una jurisprudencia participativa empoderada cuando los otros poderes del Estado no se ocupan de resolver las problemáticas estructurales que ocasionan la vulneración de derechos de un número considerable de personas, mi conclusión es que este tipo de intervenciones son necesarias y, además, favorecen al sistema democrático, en el sentido de que generan espacios donde los problemas pueden ser discutidos, puestos en la agenda pública y ser solucionados con distintos grados de éxito.

De todas maneras, estas intervenciones deben tener consecuencias prácticas, pues, de lo contrario, las cortes tendrían pocas razones para inmiscuirse en procesos largos y costosos, no solo económicamente, sino también en términos políticos, donde se producen gran cantidad de tensiones con los distintos organismos responsables de implementar las políticas públicas, que son, en definitiva, los que tienen que resolver estas problemáticas estructurales.

El abordaje de las cortes a través de sentencias que se caractericen por realizar una defensa fuerte de los derechos humanos, a través de un remedio moderado y que luego contenga un mecanismo de monitoreo del cumplimiento de la sentencia fuerte (EPJ), garantiza grados significativos de éxito que respaldan este tipo de intervenciones, por lo que no sería descabellado procurar institucionalizar estos mecanismos innovadores de manera que vayan encontrando arraigo en las distintas regiones del mundo, especialmente en el sur global.

⁴ Interrogantes similares se plantean en el trabajo de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco referido al caso estructural de los desplazados en Colombia, lo que da a entender que existen paralelismos entre el abordaje de casos estructurales por las cortes latinoamericanas. Otro ejemplo fue el de la Corte Suprema de la India en el caso *PUCL*, ya mencionado en este trabajo, que después de años de monitoreo del cumplimiento de la sentencia, que tenía que ver con los elevados índices de desnutrición en India, dio por cumplida la sentencia.