

Derechos humanos y humedales, con especial referencia a la Reserva Natural Santa Catalina de la cuenca Matanza-Riachuelo

Revista de la Escuela Judicial: ISSN 2796-874X

Año: 02 / N° 2 - Mayo 2022

Recibido: 12/03/2022

Aprobado: 01/04/2022

Derechos humanos y humedales, con especial referencia a la Reserva Natural Santa Catalina de la cuenca Matanza-Riachuelo

*Human rights and wetlands, with special
reference to the Santa Catalina Nature
Reserve of Matanza-Riachuelo River Basin*

Por Manuel Roig¹

Universidad de Buenos Aires

Resumen: Los humedales urbanos, como los que se encuentran en la cuenca Matanza-Riachuelo, no solo son importantes por su valor ecológico, sino también por su valor cultural, social y económico, proveyéndonos de bienes y servicios que contribuyen al cumplimiento de las obligaciones internacionales adoptadas por los Estados en materia de derechos humanos. He aquí la interdependencia entre ambiente y derechos humanos, lo que obliga a los operadores jurídicos a tomar en cuenta esta transversalidad e impone la sanción de una legislación acorde. Este trabajo analizará cómo opera esta integración, para luego abordar el estado actual de los humedales de la

¹ Abogado, especialista en Derecho Constitucional y en Derecho Procesal Civil (Universidad de Buenos Aires). Magister en Justicia Constitucional y Derechos Humanos (Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Italia). Auxiliar en Derechos Humanos (Universidad Nacional de Lomas de Zamora). Correo electrónico: manuelroig@outlook.com. Identificador ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4725-2796>.

cuenca Matanza-Riachuelo, en especial el humedal Santa Catalina, la jurisprudencia más relevante sobre protección de humedales y los urgentes cambios legislativos que se necesitan.

Palabras clave: Humedales – Cuenca Matanza-Riachuelo – Derechos humanos – Ambiente.

Abstract: *Urban wetlands, such as those found in Matanza-Riachuelo River Basin, are not only important for their ecological value, but also for their cultural, social and economic value, providing us with goods and services that contribute to the fulfilment of the international obligations adopted by States as regards human rights. This is the interdependence between the environment and human rights, which commits legal operators to take into account this transversality and imposes the sanction of appropriate legislation. Therefore, this work will focus on how this integration operates, and then will focus on the current condition of the wetlands of Matanza-Riachuelo Basin, especially the Santa Catalina wetland, the most relevant case law on wetland protection and the urgent legislative reforms that are needed.*

Keywords: *Wetlands – Matanza-Riachuelo River Basin – Human rights – Environment.*

Introducción

El presente artículo busca visualizar la problemática ambiental de los humedales urbanos de la cuenca Matanza-Riachuelo (en adelante, CMR), ecosistemas que cumplen una función fundamental para el saneamiento de la cuenca y nos brindan incalculables bienes y servicios, aun cuando no nos percatemos de sus beneficios e incluso de su existencia.

A tales fines, el trabajo se enfocará en la necesaria integración entre humedales y derechos humanos, tomando como punto de referencia el humedal Santa Catalina, ubicado en el partido de Lomas de Zamora, una zona con gran urbanización y cercana a grandes polos industriales, donde conviven la contaminación y algunos importantes asentamientos poblacionales precarios.

Como se ha señalado, la cuestión ambiental se encuentra interrelacionada con los derechos humanos, produciéndose, por un lado, la “ecologización” del derecho internacional de los derechos humanos, es decir, la incorporación de la cuestión ambiental para resolver problemas de derechos humanos; y, por otro, el desarrollo de un enfoque de derechos humanos al tratar cuestiones ambientales (Esain, 2018).

La integración entre ambiente y derechos humanos, además, ha tenido en América Latina y el Caribe algunos resultados interesantes, como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018, y la más reciente jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia, que reconoció el derecho a un medioambiente sano como un derecho autónomo, el cual constituye un interés universal y un derecho fundamental para la existencia de la humanidad, pero que

a su vez no solo protege a la persona humana, sino los componentes del medioambiente, como ríos, mares, bosques, etcétera, los cuales merecen protección en sí mismos.²

Por estas razones, en primer lugar, se abordará la cuestión de los humedales y su interrelación con los derechos humanos en la Agenda 2030. En segundo lugar, la cuestión de los humedales en la CMR, con especial referencia al humedal Santa Catalina, y algunos fallos relevantes en la materia.

Humedales y marco normativo

Específicamente, en cuanto a la protección de los humedales, la Argentina aprobó, mediante la Ley N° 23.919 de 1991,³ la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar),⁴ suscrita en 1971 en el balneario iraní de Ramsar, modificada según el Protocolo de París de 1982 y enmendada en 1987 en la ciudad de Regina.

La Convención de Ramsar es el principal tratado internacional sobre la cuestión de los humedales y, si bien nació para proteger a las aves acuáticas, hoy posee una protección ampliada, teniendo como misión el uso racional y la conservación de los humedales, su flora y

² Véase, OC-23/17, Corte IDH, pp. 28-29; y caso "Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat [Nuestra Tierra] vs. Argentina", 2020, Corte IDH, p. 70.

³ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/319/norma.htm>.

⁴ Disponible en: https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/scan_certified_s.pdf.

su fauna, ya sea por medio de acciones locales, regionales, nacionales o de cooperación internacional.

En efecto, uno de los compromisos fundamentales que adoptaron los Estados partes es el “uso racional” de los humedales (art. 3 de la Convención). Este se encuentra íntimamente relacionado con el desarrollo sustentable y sostenible y con el “buen gobierno” de los recursos naturales, puesto que este término se refiere “al uso sostenible de los humedales a fin de que se los pueda mantener para las generaciones futuras” (Convención de Ramsar sobre los humedales, 2018, p. 3).

Podemos observar distintas definiciones de humedales, puesto que definirlos de forma simple no resulta una tarea fácil, ya que pueden ser bosques, pastizales, praderas, salares, cuerpos de agua, etcétera. La Convención de Ramsar da cuenta de esta dificultad, por lo que los enuncia de forma amplia:

son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros. (art. 1)

El convenio señala además que cada parte contratante designará humedales idóneos en su territorio para ser incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (art. 2). En Argentina, la Convención de Ramsar entró en vigor en 1992 y cuenta hasta el día de la fecha con veintitrés “sitios Ramsar” que forman parte de la lista. Asimismo, a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la nación se ha desarrollado un “Documento Marco para el Desarrollo del Inventario Nacional de Humedales de Argentina”, que tiene

como fin articular los diversos proyectos de inventario de humedales que se vienen realizando. En este sentido, con el objetivo de integrar el inventario de humedales de la CMR al inventario nacional, se firmó un acuerdo de colaboración mutua entre el ministerio y la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR),⁵ entidad que ya había firmado uno con el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) para la realización del inventario.

Los humedales son ecosistemas de un gran valor biológico, ecológico, cultural, social y económico, y se estima que el 40 % de las especies del mundo habita o se cría en ellos. Son ecosistemas de transición entre los terrestres y los acuáticos, lo que hace que alberguen una gran biodiversidad que se adapta a sus condiciones. El agua es su elemento principal. Presentan agua superficial o suelos saturados de forma permanente o temporal (ya sea natural o artificial), y pueden ser de cinco tipos: marino, el cual incluye a los humedales costeros, inclusive lagunas costeras, costas rocosas y arrecifes de coral; estuarial, como los deltas, marismas de marea y manglares; lacustre, humedales asociados con lagos; ribereño, como los humedales adyacentes a ríos y arroyos; y palustre, como las marismas, los pantanos y las ciénagas.⁶

La gran importancia de estos ecosistemas radica en los servicios y beneficios que prestan, los cuales son fundamentales para nuestra existencia, y de aquí que el pleno disfrute de varios derechos humanos, incluidos los derechos a la salud, a la vida, a la integridad personal, a la alimentación, al agua, a la participación en la vida cultural, entre otros, dependa de su protección y conservación. La alteración de estos

⁵ CONVE-2021-24195088-APN-MAD, del 18 de marzo de 2021. Se trata del acuerdo específico de colaboración técnica. Disponible en: <http://www.acumar.gov.ar/wp-content/uploads/2016/12/CONVE-2021-24195088-APN-MAD.pdf>.

⁶ Véase: <https://www.leydehumedalesya.org/archivos/documentoLHY.pdf>.

ecosistemas producto de la agricultura, el desarrollo urbano e industrial, la introducción de especies exóticas, la sobreexplotación de sus bienes naturales, el desecho de residuos domésticos e industriales y el cambio climático provoca un desmedro en la calidad de los bienes y servicios que nos brindan.

Por servicios ecosistémicos de los humedales entendemos “aquellos beneficios tangibles o intangibles derivados de la estructura y funciones de los humedales”⁷. Estos pueden ser: regulatorios, ya que son fundamentales para el almacenamiento o secuestro de carbono y los procesos de mitigación y adaptación al cambio climático, pero además son importantes para la purificación de las aguas, la mitigación de inundaciones, el filtrado de nutrientes y contaminantes, la estabilización y protección de las costas, etcétera; de abastecimiento, ya que son una importante fuente de alimento, agua, materias primas, energía hidroeléctrica y recursos genéticos y médicos; y culturales, ya que en ellos se llevan a cabo tareas de investigación científica, actividades turísticas, de recreación, etcétera, y muchas veces tienen un valor histórico importante o se trata de sitios naturales con valor sagrado o espiritual para ciertas poblaciones locales (PNUD, 2020).

Debido a estos servicios ecosistémicos que nos brindan, la conservación y el uso racional y sostenible de los humedales resultan fundamentales para el cumplimiento de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS) aprobados por los Estados de las Naciones Unidas en 2015 como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A su vez, los humedales son esenciales para el cumplimiento del Acuerdo de París y el de los objetivos propuestos por el Convenio

⁷ Proyecto de ley “Régimen de presupuestos mínimos para la protección ambiental de los humedales, 2020, art. 2. Disponible en: <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/4184-D-2020.pdf>.

sobre la Diversidad Biológica de 1992,⁸ tanto el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011/2020 (y las Metas de Aichi) como las nuevas metas que se fijen.⁹

Humedales y derechos humanos en la Agenda 2030

El Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011/2020 (y sus veinte Metas de Aichi) se encuentra finalizado. Sin embargo, pese a que los Estados quedaron lejos de cumplir los compromisos adquiridos en 2010, este tuvo una visión a futuro, pensando en el año 2050, por lo que los Estados partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica ya se encuentran trabajando en su continuidad (Di Pangraccio, 2020), habiendo sido publicado en julio de 2021 por la Secretaría del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica el primer borrador oficial del nuevo Marco Mundial de la Diversidad Biológica Post-2020.

Al igual que el Plan Estratégico, las nuevas metas propuestas en este borrador son fundamentales para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, manteniendo la visión de “vivir en armonía con la naturaleza” (ONU, 5 de julio de 2021, p. 3). De esta manera, se desprende que, como señala Di Paola (2018), “la piedra angular [de la Agenda 2030] radica en el sistema de derechos humanos y asimismo en el derecho internacional ambiental” (p. 8).

⁸ Disponible en: <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>.

⁹ La decimoquinta conferencia de las partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP15) tuvo una primera sesión de forma virtual del 11 al 15 de octubre de 2021, y una segunda sesión en forma presencial del 25 de abril al 8 de mayo de 2022.

En este marco, el borrador contiene veintiún metas urgentes para 2030, sin perjuicio de establecer objetivos a largo plazo para 2050. Un primer grupo se refiere a la reducción de las amenazas contra la diversidad biológica. Un segundo grupo tiene una especial relevancia para la protección de los derechos humanos, ya que se enfoca en el uso sostenible y la distribución de los servicios ecosistémicos. El último grupo se relaciona con la implementación transversal del valor de la biodiversidad, su uso sostenible y conservación en los planes, programas y políticas de gobierno (ONU, 5 de julio de 2021; Convenio sobre la Diversidad Biológica, arts. 6b y 10a¹⁰).

En 2015, la vigesimoprimer Conferencia de las Partes (COP21) tuvo como resultado el primer acuerdo internacional sobre el clima, esto es, el mencionado Acuerdo de París, que, como se destaca en su artículo segundo, tiene como objetivo mejorar las respuestas a nivel global ante las amenazas del cambio climático. Para ello, llama a los Estados, y especialmente a los países desarrollados, a

mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.¹¹

El mismo año, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas adoptó la mencionada Agenda 2030 para el Desarrollo

¹⁰ Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/29276/norma.htm>.

¹¹ Disponible en: https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/treaties/acuerdo_de_paris_sp.pdf.

Sostenible. Como ya se ha mencionado, la conservación y restauración de los humedales y el uso sostenible de sus bienes y servicios resultan fundamentales para el cumplimiento de los objetivos de la agenda y para la mitigación del cambio climático.

El 1° de julio de 2018, la Convención de Ramsar publicó su folleto sobre los humedales y los objetivos de desarrollo sostenible en donde estos últimos se analizan íntegramente, así como las metas del Plan Estratégico de Ramsar 2016/2024 y las finalizadas Metas de Aichi.

En relación con la vinculación de los humedales con el cambio climático y el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París y de la Agenda 2030 (ODS 13: “acción por el clima”), “los humedales son los depósitos de carbono naturales más grandes de la Tierra” (Convención de Ramsar sobre los humedales, 2018, p. 2), dejando en evidencia su importancia para evitar la generación de gases de efecto invernadero.

Los ODS 1 y 2 se refieren a la erradicación de la pobreza en el mundo, a poner fin al hambre y a la seguridad alimentaria, lo que se encuentra íntimamente relacionado con el respeto y la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante, DESCAs). Los humedales brindan servicios como la provisión de agua potable y de calidad, ya sea para consumo humano o para agricultura y ganadería, y la provisión de alimentos (el arroz, por ejemplo, se cultiva en humedales naturales o artificiales).

El ODS 6, sobre agua limpia y saneamiento, también se relaciona con el respeto y la garantía de los DESCAs, como el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho al agua, el derecho al medioambiente sano, etcétera. Los humedales son ecosistemas fundamentales para lograr este objetivo, ya que “casi todo el consumo de agua dulce del mundo se obtiene directa o indirectamente de los humedales” (Convención de Ramsar sobre los humedales, 2018, p. 5).

Además, los bienes y servicios que nos brindan los humedales se encuentran relacionados con la igualdad de género y el empoderamiento de mujeres y niñas (ODS 5), especialmente aquellas que viven en pueblos indígenas y comunidades locales. En gran parte del mundo, ellas continúan siendo quienes trabajan en la recolección de alimentos y la agricultura y en la recolección y el manejo del agua. Por ello,

los proyectos de conservación, manejo y restauración de los humedales deben tener en cuenta las cuestiones de género y reconocer los diferentes conocimientos, funciones, necesidades y vulnerabilidades de los hombres y las mujeres, así como contribuir a empoderar a las mujeres en la gobernanza y toma de decisiones. (Convención de Ramsar sobre los humedales, 2018, p. 5)

Otro punto interesante se desprende de los ODS 8 y 9, que buscan, por un lado, promover el crecimiento económico sostenido, el pleno empleo y el trabajo decente, y, por otro, la construcción de infraestructuras resilientes, la promoción de la industrialización sostenible y el fomento de la innovación. En líneas generales, esto está íntimamente relacionado con el desarrollo sostenible, además de con otras tendencias económicas, como la “economía verde”, el “crecimiento verde”, el “capitalismo verde”, que ponen el foco en desvincular el crecimiento económico de la degradación de los recursos naturales, buscando promover las llamadas “inversiones verdes” y evitar los eventos extremos. En este sentido, los humedales nos brindan bienes y servicios valiosos para la producción industrial, la agricultura, la ganadería, el turismo sostenible, la promoción de la cultura, y además controlan inundaciones y evitan desastres naturales.

Muchos humedales, como los de la cuenca Matanza-Riachuelo, se encuentran en zonas muy pobladas y con gran parte de su población bajo el umbral de pobreza. Han sido denominados “humedales urbanos”. Una visión integral del uso sostenible y racional de estos ecosistemas, en el marco de la visión transversal del valor de la biodiversidad, ayuda a la consecución del ODS 11, que se refiere a lograr ciudades seguras, resilientes y sostenibles. Estos humedales son una oportunidad para facilitar la educación ambiental y proponer a los ciudadanos el contacto en armonía con la naturaleza.

Por último, los ODS 14 y 15 se refieren a la conservación y el uso sostenible de los océanos, los mares y los recursos marinos, así como a la protección de la biodiversidad en los ecosistemas terrestres. Ya hemos mencionado que el 40 % de las especies del mundo viven y se reproducen en los humedales, por lo que protegerlos es determinante. Por otro lado, el buen funcionamiento de los humedales costeros y marinos resulta esencial para la conservación de los océanos (Convención de Ramsar sobre los humedales, 2018, p. 6).

La cuenca Matanza-Riachuelo y la Reserva Natural Santa Catalina

Una cuenca hídrica es una unidad de terreno en la cual el agua de las lluvias se reúne y escurre a un punto común o fluye a un río, lago o mar.¹² La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha explicado que:

¹² Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). Disponible en: <https://www.acumar.gov.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/>.

la cuenca hídrica es la unidad, en la que se comprende al ciclo hidrológico en su conjunto, ligado a un territorio y a un ambiente en particular. La cuenca hídrica es un sistema integral, que se refleja en la estrecha interdependencia entre las diversas partes del curso de agua, incluyendo, entre otras, a los humedales.¹³

La CMR es el principal sistema hídrico del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). En su totalidad, abarca aproximadamente 2.047 km², donde el agua de las precipitaciones forma diversos arroyos (entre ellos, el Santa Catalina) que confluyen en el curso principal de la cuenca, esto es, en el río llamado Matanza en su origen y Riachuelo en su tramo final. Este curso principal recorre 64 km hasta desembocar en el Río de la Plata, atravesando una de las zonas más pobladas e industrializadas del país y catorce municipios de la provincia de Buenos Aires: Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, y parte de las comunas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.¹⁴

Este territorio está conformado por grandes núcleos poblacionales que ven vulnerados sobremanera sus DESCAs. Esto se refleja en los elevados índices de personas con sus necesidades básicas insatisfechas

¹³ Caso "Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental". Sentencia del 11 de julio de 2019. Fallos 342: 1203. Considerando 11. Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7535693&cache=1644365769837>.

¹⁴ ACUMAR, op. cit.

y la grave e histórica contaminación que sufre la cuenca, siendo uno de los treinta sitios más contaminados del mundo (Nápoli, 2009).

Los humedales que se encuentran en esta cuenta –entre ellos, la Reserva Ecológica Costanera Sur, la Reserva Natural Laguna de Rocha, la Santa Catalina y la de Ciudad Evita– tienen un rol fundamental, dado que sirven para retener el agua de las lluvias y la creciente de los ríos y son ecosistemas fundamentales para su saneamiento, puesto que sirven para la filtración y purificación de las aguas.

La Reserva Natural Santa Catalina se encuentra en el partido de Lomas de Zamora (abarca aproximadamente el 8 % de su superficie total) y cuenta con la protección del Municipio, conforme la Ordenanza Municipal N° 6.561 (de 1992),¹⁵ que le ha dado la categoría de Reserva Ecológica y Parque Didáctico Santa Catalina, y de la provincia de Buenos Aires, pues fue declarada reserva provincial por Ley N° 14.294 (de 2011),¹⁶ ley que hasta el momento no fue reglamentada. Se trata de uno de los refugios de biodiversidad más importantes de la CMR, albergando 1.200 especies de plantas superiores, hongos y algas, así como cientos de especies animales, incluyendo aves, peces, mamíferos, reptiles, anfibios, moluscos e insectos. La reserva conserva el estatus de “reserva micológica” conforme lo dispuesto por la Ley provincial N° 10.907 (de 1990),¹⁷ debido a la gran variedad de hongos y organismos emparentados que presenta. En cuanto a las aves, se registraron 192 especies, lo que representa casi el 50 % de la diversidad de aves de la provincia de Buenos Aires (De Magistris & Furman, 2017).

¹⁵ Disponible en: <https://lomasdezamora.eregulations.org/media/Modif%20Ordenanza%206939.pdf>.

¹⁶ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/VGWJMFVW.html>.

¹⁷ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Bo2dyhzx.html>.

La reserva consta de aproximadamente 728 hectáreas, que engloban la laguna de Santa Catalina (de 43 hectáreas) y otros reservorios menores, bosques, pastizales y un humedal de aproximadamente 300 hectáreas. Además de la importante biodiversidad, esta área protegida cuenta con una docena de edificios de valor histórico y educativo, por lo que fue declarada Lugar Histórico Nacional Santa Catalina, por Decreto N° 877/61 del Poder Ejecutivo Nacional, Lugar Histórico Provincial Santa Catalina, por Ley N° 11.242 (de 1992)¹⁸, y Patrimonio Histórico de Lomas de Zamora, mediante la Ordenanza Municipal N° 16.087 (de 2016)¹⁹. En su territorio se asienta la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, que por medio de la Facultad de Ciencias Agrarias cuenta con un Museo de Agrobotánica, Historia y Naturaleza (MAgNa Santa Catalina) y lleva adelante tareas de investigación, educación ambiental y conservación.

El humedal de Santa Catalina se encuentra en el margen sur de la zona media de la CMR, la cual se caracteriza por un paisaje mixto que incluye tanto zonas rurales como zonas altamente pobladas, con urbanización en crecimiento. Después de La Matanza, Lomas de Zamora es el partido más populoso del AMBA. Si bien no es uno de los partidos con mayor densidad poblacional, cuenta con más de 600.000 habitantes en una superficie de 87,3 km².²⁰

¹⁸ Disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/Bo2dyhzx.html>.

¹⁹ Disponible en: https://www.concejoldez.gob.ar/resultados?tipo_de_normativa=&fecha_de_sancion_desde=&fecha_de_sancion_hasta=&numero=16087&categoria_nombre=&keywords=.

²⁰ Programa de Estudios del Conurbano. CIDIPROCO: Colectivo de Investigación en Diseño y Producción del Conurbano. Departamento de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. UNDAV. Disponible en: <http://www.atlasconurbano.info/pagina.php?id=2>.

Las problemáticas socioambientales de la CMR son de una gran gravedad. Desde la cuenca alta hasta su desembocadura, la contaminación va en ascenso. El principal problema es el alto grado de contaminación del agua debido a las industrias que históricamente se han asentado en la zona y a la descarga de efluentes cloacales, que supera ampliamente la capacidad de autodepuración del curso. Los recursos hídricos subterráneos se ven contaminados por el agua de los pozos negros domiciliarios que alcanzan la napa freática o el volcamiento de residuos industriales, mientras que las aguas superficiales y de los sedimentos se encuentran en un estado de contaminación que las convierte en no aptas para uso alguno (Nápoli, 2009).

En este panorama, Lomas de Zamora es una de las zonas críticas de la CMR. Como explica Nápoli (2009):

las áreas ambientales críticas se concentran en las zonas portuarias y en las industrializadas situadas desde su desembocadura hasta aproximadamente Villa Diamante y Fiorito, y aquellas ocupadas por villas de emergencia o asentamientos poblacionales precarios, como por ejemplo en el entorno de los arroyos del Rey y Unamuno. (p. 6)

Esta situación llevó a que en 2004 un grupo de vecinos de Villa Inflamable, en Dock Sud, y profesionales del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito, de Avellaneda, encabezados por Beatriz Silvia Mendoza, interpusieran una demanda por daños y perjuicios contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas, reclamando por el daño colectivo e individual producido por la contaminación de la cuenca y peticionando la recomposición del ambiente.

En una primera resolución de este *leading case* (en adelante, “Mendoza”), el 20 de junio de 2006 la Corte Suprema de Justicia de la Nación se declaró competente para entender solamente respecto del daño de incidencia colectiva, mientras que rechazó la acumulación de los reclamos por derechos individuales, los cuales debían realizarse conforme las reglas del proceso individual ante el juez correspondiente en razón del territorio. De esta manera, le dio especial preponderancia a la prevención del daño futuro, en segundo lugar, a la recomposición ambiental, y finalmente, ante daños irreversibles, al resarcimiento.²¹

Además, les ordenó a las empresas demandadas la presentación de informes y a los distintos niveles del Estado y al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) un plan integral con el fin de solucionar el conflicto ambiental en cumplimiento de la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675)²². En el marco de la implementación de la resolución, mediante la sanción de la Ley N° 26.168 (de 2006), se creó la ACUMAR, institución creada con el fin de ejecutar el plan y cumplir con los objetivos fijados por la Corte.

Tras varias resoluciones y audiencias públicas, el 8 de julio de 2008 la Corte dictó sentencia definitiva, resolviendo respecto de la recomposición y prevención del ambiente, decisión que tendrá gran relevancia para los ecosistemas dañados de la CMR. En dicha decisión, le ordenó a la ACUMAR, con la responsabilidad concurrente del Estado en sus tres niveles, el cumplimiento de un programa que tendrá tres objetivos: la mejora de la calidad de vida de los habitantes

²¹ Caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros”. Sentencia del 20 de junio de 2006. Fallos 329: 2316. Considerandos 17 y 18. Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6044131&cache=1644366115013>.

²² Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>.

de la cuenca, la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos), y la prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción. Además, el programa incluye medidas para las empresas existentes en la CMR, medidas para el saneamiento de basurales, medidas para la limpieza de márgenes de río, la expansión de la red de agua potable, la realización de obras de desagüe pluvial y de saneamiento cloacal, y la realización de un plan sanitario de emergencia.²³

Como suele ocurrir en casos estructurales, la ejecución de la sentencia es de suma complejidad. Por esta razón, la Corte optó por delegar en el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes todas las cuestiones concernientes a la misma. En 2011, ante el mencionado juzgado, la Asociación Civil Organización Ambiental Pilmayqueñ interpuso una medida cautelar contra la empresa Cove-lia S.A., ACUMAR y la provincia de Buenos Aires, con el fin de que se frenasen las obras y actividades de “zanjeo, drenaje, circulación de vehículos, relleno y apertura de caminos internos” que venía realizando la empresa en el predio y en la laguna de Santa Catalina. El juez de la causa señaló que la laguna, componente principal del humedal, importaba un bien jurídico colectivo que estaba siendo afectado, por lo que decidió hacer lugar a la medida cautelar solicitada y ordenó a la empresa la paralización de las obras y actividades que se estaban llevando a cabo. Además, le ordenó a la Municipalidad de Lomas de Zamora que se abstuviera de dictar actos administrativos que implicasen habilitar obras en el predio Santa Catalina, y a la ACUMAR y a la provincia de Buenos Aires a que asignasen recursos

²³ Caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros”. Sentencia del 8 de julio de 2008. Fallos 331: 1622. Considerando 17. Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.html?id=DocumentoSumario=88926>.

necesarios que hicieran cesar el daño ocasionado al ecosistema. Una vez ejecutadas estas órdenes, dispuso que la ACUMAR realizase un relevamiento y control sobre el predio.²⁴

Es de destacar que la decisión de la Justicia Federal aceleró la declaración de reserva provincial del predio de Santa Catalina, aunque esta no haya sido implementada hasta el momento. Además, esta cautelar no impide que la reserva se encuentre en riesgo, ya que las actividades ilegales están a la orden del día. La construcción de un camino y un barrio cerrado, los incendios y la ampliación de las vías ferroviarias son algunas de las problemáticas que persisten en la Reserva Provincial Santa Catalina.²⁵

La urbanización en áreas de humedal es un problema serio, ya que “los humedales se perciben aún como tierras de descarte, terrenos que son necesarios rellenar, trayendo aparejados negativos impactos

²⁴ Caso “Asociación Civil ‘Organización Ambiental Pilmayqueñ’ s/ medida cautelar”. Exp. 92/11. Recuperado de: <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/06072011-JFQ-STC-cautelar-Covelia-y-LZ.pdf>.

²⁵ Abundan las noticias en torno a la cuestión ambiental de la reserva natural de Santa Catalina. Ver, por ejemplo: Clarín (21 de junio de 2011), “Relleno Lomas: donde hay una laguna, Covelia quiere hacer un country”, disponible en: https://www.clarin.com/empresas_y_negocios/Lomas-laguna-Covelia-quiere-country_0_SJ7CTx6DXg.html; FARN (4 de mayo de 2015), “Las obras de Covelia S.A. en Santa Catalina deben detenerse”, disponible en: <https://farn.org.ar/las-obras-de-covelia-s-a-en-santa-catalina-deben-detenerse/>; Romano, G. (22 de mayo de 2021), “Humedales. Denuncian incendios en la reserva provincial Santa Catalina de Lomas de Zamora”, disponible en: <https://www.laizquierdadiario.com/Denuncian-incendios-en-la-reserva-provincial-Santa-Catalina-de-Lomas-de-Zamora>; FARN (13 de julio de 2020), “Alerta en Santa Catalina por obras de ampliación de vías”, disponible en: <https://farn.org.ar/alerta-en-santa-catalina-por-obras-de-ampliacon-de-vias/>.

socioambientales”²⁶. Además, las ciudades crecen descontroladamente sobre estos ecosistemas, volviéndolos una de las principales víctimas de la falta de planificación estatal y políticas públicas en materia de vivienda digna. En efecto, “el aumento de las poblaciones en ciudades y la demanda por la tierra genera mucha presión sobre los humedales, lo que genera que se pierdan, se degraden, se rellenen y se conviertan en terreno para construcción”.²⁷

Por último, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se ha referido en dos fallos a la protección de los humedales, de los que se evidencia la necesidad de una ley de presupuestos mínimos para su conservación y uso racional y sostenible que complemente en el ámbito nacional a la Convención de Ramsar. Estos fallos son “Majul” (de 2019) y “Equística”²⁸ (de 2020).

En “Majul”, la Corte dejó sin efecto la sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la provincia de Entre Ríos, que había rechazado un amparo ambiental interpuesto con el fin de que cesasen los perjuicios ocasionados por la construcción de un barrio náutico y residencial en la ribera del río Gualeguaychú (parte integrante de la Cuenca del Plata), en una zona declarada área natural protegida. En esta sentencia, la Corte Suprema aplicó, como novedad, el principio *in dubio pro natura*, el cual establece que, “en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de deci-

²⁶ Disponible en: <https://www.leydehumedalesya.org/archivos/documentoLHY.pdf>, p. 2.

²⁷ Disponible en: https://farn.org.ar/cpt_documentos/reserva-natural-ciudad-evita-coberturas-del-suelo-biodiversidad-y-conflictos-ambientales-y-territoriales/, p. 3.

²⁸ Caso “Equística Defensa del Medio Ambiente Aso. Civ. c/ Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental”. Sentencia del 11 de agosto de 2020. Fallos: 343:726. Disponible en: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7594871&cache=1644366310711>.

sión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales”; y el principio *in dubio pro aqua*, según el cual, en caso de duda, deberá estarse “a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos”.

En “Equística”, la Corte dispuso como medida cautelar que las provincias y municipios demandados constituyeran de manera inmediata un Comité de Emergencia Ambiental dentro de la estructura del Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible en el Delta Paraná (PIECAS-DP), con el fin de que se adoptasen medidas eficaces para el control y la cesación de los incendios en el Delta de Paraná.

Conclusiones

El abordaje transversal del valor de la biodiversidad y del derecho ambiental para tratar cuestiones de derechos humanos, y viceversa, implica que existe una fuerte interdependencia entre ambiente y derechos humanos. El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Ambiental se encuentran interrelacionados, proporcionando a los Estados un complejo esquema de obligaciones internacionales que son de inaplazable atención. Es imprescindible que las políticas, los planes y los programas de gobierno contengan este abordaje.

En este marco, resulta fundamental identificar y atender los derechos humanos que se encuentran en riesgo ante la desregulación y desprotección de los humedales, debiendo los Estados realizar acciones con el fin de asegurar el uso racional de los servicios ecosistémicos que estos proporcionan. La situación de los humedales de la cuenta

Matanza-Riachuelo, como el humedal Santa Catalina, es un fiel reflejo de esta necesidad. Los niveles de contaminación crítica en que se encuentra gran parte de la CMR afectan con mayor intensidad a los grupos en situación de vulnerabilidad, muchos de los cuales son objeto de discriminación multisectorial y estructural.

Es el pedido unánime de las poblaciones que reconocen los humedales, de los activistas y organizaciones ambientales la sanción de una ley de presupuestos mínimos de protección de los humedales, que los defina, que establezca un fondo nacional para su correcto financiamiento, que establezca una autoridad de aplicación, que se complemente con el inventario nacional de humedales y que contribuya al ordenamiento ambiental del territorio que exige la Ley General del Ambiente y el fallo “Mendoza” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Bibliografía

AUTORIDAD DE LA CUENCA MATANZA RIACHUELO [ACUMAR] (s. f.). “Características de la Cuenca Matanza Riachuelo”. Recuperado de: <https://www.acumar.gob.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/>.

BENZAQUEN, L., LINGUA., G., FIRPO LACOSTE, F. & GONZALEZ TRILLA, G. (2020). “Documento Marco para el desarrollo del inventario Nacional de Humedales de Argentina”. En: *Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, Argentina*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_marco_inh_final.pdf.

CONVENCIÓN DE RAMSAR SOBRE LOS HUMEDALES (2018). “Los humedales y los ODS”. Recuperado de: <https://www.ramsar.org/es/documento/los-humedales-y-los-ods>.

DE MAGISTRIS, A. A. & FURMAN, C. M. (2017). “El caso de la Reserva Natural Provincial Santa Catalina”. En: *Informe Ambiental Anual 2017*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Recuperado de: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2017_IAF.pdf.

DI PANGRACIO, A. (2020). “Una nueva y última? oportunidad para salvar la biodiversidad”. En: *La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental*, año XXVI, N° 1. Recuperado de: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Sup-Derecho-Ambiental_2018-11_La-opinion-consultiva-23-17.pdf.

DI PAOLA, M. E. (2018). “El derecho humano al ambiente y la Agenda 2030”. En: *La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental*, año XXVI, N° 1. Recuperado de: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Sup-Derecho-Ambiental_2018-11_La-opinion-consultiva-23-17.pdf.

ESAIN, J. A. (23 de noviembre de 2018). “La opinión consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el nacimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales”. En: *La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental*, año XXV, N° 1. Recuperado de: https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Sup-Derecho-Ambiental_2018-11_La-opinion-consultiva-23-17.pdf.

FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES [FARN]

(4 de mayo de 2015). “Las obras de Covelia S.A. en Santa Catalina deben detenerse”. Recuperado de: <https://farn.org.ar/las-obras-de-covelia-s-a-en-santa-catalina-deben-detenerse/>.

— (17 de enero de 2018). “Preocupación por la Reserva Municipal Santa Catalina”. Recuperado de: <https://farn.org.ar/preocupacion-por-la-reserva-municipal-santa-catalina/>.

— (13 de julio de 2020). “Alerta en Santa Catalina por obras de ampliación de vías”. Recuperado de: <https://farn.org.ar/alerta-en-santa-catalina-por-obras-de-ampliacion-de-vias/>.

— (julio de 2020). “Reserva Natural Ciudad Evita: coberturas del suelo, biodiversidad y conflictos ambientales y territoriales”. Recuperado de: https://farn.org.ar/cpt_documentos/reserva-natural-ciudad-evita-coberturas-del-suelo-biodiversidad-y-conflictos-ambientales-y-territoriales/.

— (diciembre 2020). “Argentina incendiada, lo que le fuego nos dejó”. Recuperado de: <https://farn.org.ar/nuevo-documento-farn-argentina-incendiada-lo-que-el-fuego-nos-dejo/>

— (2020). *Informe Ambiental FARN*. Recuperado de: <https://farn.org.ar/iafonline2020/>.

NÁPOLI, A. M. (2009). “Una política de Estado para el Riachuelo”. En: *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)*. Recupera-

do de: https://farn.org.ar/cpt_documentos/una-politica-de-estado-para-el-riachuelo-andres-napoli-iaf-2009/.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS [ONU]

(2010). “Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas de Aichi”. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/strategic-plan/2011-2020/Aichi-Targets-ES.pdf>.

— (2015). Acuerdo de París. Recuperado de: https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/treaties/acuerdo_de_paris_sp.pdf.

— (16 de mayo de 2018). “Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo”. Recuperado de: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>.

— (5 de julio de 2021). “First Draft of the Post-2020 Global Biodiversity Framework”. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/c/abb5/591f/2e46096d3f0330b08ce87a45/wg2020-03-03-en.pdf>.

— (12 de julio de 2021). “Primer borrador del Marco Mundial de la Biodiversidad Post-2020”. Recuperado de: <https://www.unep.org/es/resources/publicaciones/primer-borrador-del-marco-mundial-de-la-biodiversidad-post-2020>.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO [PNUD]

(2020). “Aportes del Sistema de Naciones Unidas al proceso de elaboración legislativa para la conservación y el uso sostenible de los humedales en la República Argentina”. Recuperado de: https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/environment_energy/ONUArgentinaHumedales.html.

SARNO, J., (2020). “Integrando la biodiversidad en la Agenda 2030”. En: DEVIA, L., KROM, B. y NONNA, S., *Manual de Recursos Naturales y Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Estudio.