



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE  
SAN MARTÍN**

**ESCUELA  
DE POLÍTICA  
Y GOBIERNO**

**Universidad Nacional de San Martín**

**Escuela de Política y Gobierno**

**Doctorado en Ciencia Política**

**El rol de la Defensoría del Pueblo en la canalización productiva  
de los conflictos ambientales**

**Un estudio comparado de Argentina y Perú (2000-2013)**

**Autora: Eliana Spadoni**

**Director: Ricardo A. Gutiérrez**

**Co-Directora: M. Gabriela Merlinsky**

**Buenos Aires, Diciembre 2015**

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el doctorado en Ciencia Política, Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

*A mamá y papá, porque son todo.  
A Ernesto, por acompañarme siempre.*

## RESUMEN

Esta tesis tiene como objeto de estudio el rol de las Defensorías del Pueblo latinoamericanas en la canalización de los conflictos ambientales. La Defensoría del Pueblo es un organismo estatal autónomo cuya misión es la protección y defensa de los derechos constitucionales y la supervisión de la administración pública. En contraste con otras agencias fiscalizadoras, la Defensoría es una organización muy abierta a la recepción de quejas y demandas a partir de las cuales se construyen determinados conflictos sociales. Entre estos se encuentran los conflictos en torno a la protección del ambiente. Un conflicto ambiental es una lucha compleja por la definición del problema ambiental que ocurre cuando se presentan demandas sociales por derechos y servicios insatisfechos que afectan la distribución y acceso al uso, manejo y control de los bienes ambientales. La Defensoría, en tanto receptora de estas demandas sociales, asume distintos roles en la canalización productiva de los conflictos: puede ser una colaboradora crítica, una observadora, una litigante, una mediadora o una legisladora. Pero, ¿de qué dependen los roles que la Defensoría del Pueblo desarrolla para canalizar los conflictos ambientales? ¿Por qué en determinadas circunstancias prevalecen unos sobre otros?

Para responder estas preguntas se realiza un estudio comparativo de dos casos: las Defensorías del Pueblo de Argentina y Perú, las que tienen una reciente pero prolífica trayectoria en el campo de los conflictos ambientales. Mediante este estudio se busca superar las limitaciones de la vasta literatura sobre conflictos ambientales a la hora de analizar el rol de las instituciones estatales en la canalización de los conflictos. El argumento principal de esta tesis sostiene que los roles y las acciones de la Defensoría en la canalización de los conflictos ambientales dependen tanto del tipo de relaciones intergubernamentales como de la etapa en que se encuentra el conflicto ambiental en cuestión. Cuando las relaciones

intergubernamentales son de indiferencia y el conflicto ambiental se encuentra en sus primeras fases, la Defensoría, asume –predominantemente– el rol de litigante. Cuando las relaciones intergubernamentales son de predominio y/o de disputa y el conflicto ambiental se encuentra en sus fases más avanzadas, la Defensoría asume –predominantemente– el rol de mediador y/o de legislador.

## **AGRADECIMIENTOS**

Son muchas las personas e instituciones a quienes deseo agradecerles su apoyo constante y dedicado durante la elaboración de esta tesis, la cual ocurrió particularmente, en un año muy importante de mi vida.

En principio un reconocimiento al Doctorado en Ciencia Política de la Escuela de Política y Gobierno de la UNSAM, a sus docentes y directivos, por guiarme a través de cada lectura, seminario y taller. En especial a Ximena Simpson y María Matilde Ollier por los comentarios acertados realizados en el taller de tesis II. También un agradecimiento al Programa de Becas PROFITE de la Subsecretaría de Gestión y Coordinación de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación por su apoyo para finalizar esta tesis doctoral.

A mi director, Ricardo Gutiérrez, por empujarme a pensar más allá de mis confines, mis verdades y mis certezas. Y un agradecimiento para mi co-directora, Gabriela Merlinsky, por las charlas y reflexiones conjuntas.

A mi maestra, Gachi Tapia, quien me invitó –hace ya mucho tiempo– a transitar por el campo de la transformación de los conflictos, a mis compañeros del Grupo de Ambiente y Política (GAP) de la UNSAM por la paciencia para leerme y una mención personal a Hernán Borisonik quién recorrió conmigo cada palabra de estas páginas.

Por último, a los funcionarios de las Defensorías del Pueblo de Argentina y Perú –en especial a Alejandro Nató y Rolando Luque– quienes me dejaron bucear en las profundidades de esta valiosa institución.

## ÍNDICE

<b>I.-INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
1.1-Presentación del problema.....	1
1.2-Explicando el rol de la Defensoría del Pueblo.....	4
1.3-Hipótesis.....	10
1.4-Metodología y selección de casos.....	12
1.5-Conflictos ambientales seleccionados.....	15
1.6-Plan de tesis.....	23
<b>II.-CONFLICTOS AMBIENTALES, RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO.....</b>	<b>24</b>
2.1-El estudio de los conflictos ambientales y sus límites.....	26
2.2-Demandas sociales y conflictos ambientales .....	32
2.3-El ciclo del conflicto ambiental.....	34
2.4-Una tipología de las relaciones intergubernamentales ambientales.....	37
2.5-RIGs y notas sobre la descentralización.....	42
2.6-El rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales.....	46
<b>III.-LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE ARGENTINA Y PERÚ Y SU ROL EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES.....</b>	<b>54</b>
3.1-Las Defensorías del Pueblo en la normativa constitucional.....	55
3.2-La elección del Defensor del Pueblo y las dificultades para su sucesión.....	63
3.3-La estructura orgánica de las Defensorías y las quejas recibidas.....	65

<b>3.4-Evolución de las demandas socio-ambientales recibidas por las Defensorías.....</b>	<b>71</b>
3.4.1-El Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Argentina.....	72
3.4.2-La Adjuntía para la Prevención de Conflictos y la Gobernabilidad de Perú.....	80
<b>IV.-CONFLICTOS AMBIENTALES POR EL SANEAMIENTO DE CUENCAS HÍDRICAS EN ARGENTINA.....</b>	<b>92</b>
<b>4.1-Presupuestos mínimos ambientales y gobiernos subnacionales.....</b>	<b>93</b>
<b>4.2-Principios rectores y los presupuestos mínimos para la gestión ambiental de aguas.</b>	<b>96</b>
<b>4.3-Conflicto Cuenca Matanza-Riachuelo.....</b>	<b>101</b>
4.3.1-Características principales de la Cuenca Matanza-Riachuelo.....	103
4.3.2-Evolución del conflicto.....	107
4.3.3-La Corte, el Cuerpo Colegiado y la coordinación centralizada.....	110
<b>4.4-Conflicto Cuenca del Salí-Dulce.....</b>	<b>119</b>
4.4.1-Características principales de la Cuenca del Salí-Dulce.....	122
4.4.2-Evolución del conflicto.....	127
4.4.3-La Corte, el abogado del Salí-Dulce y la coordinación descentralizada.....	132
<b>4.5-Conclusiones.....</b>	<b>138</b>
<b>V.-CONFLICTOS AMBIENTALES MINEROS EN PERÚ.....</b>	<b>143</b>
<b>5.1-Regionalización, ambiente y gobiernos subnacionales.....</b>	<b>144</b>
<b>5.2-Minería, regalías y canon.....</b>	<b>151</b>
<b>5.3-Conflicto de Tambogrande.....</b>	<b>157</b>
5.3.1-Características principales del distrito de Tambogrande.....	158
5.3.2-Evolución del conflicto.....	160
<b>5.4-Conflicto de Río Blanco.....</b>	<b>167</b>

5.4.1-Características principales de las provincias de Huancabamba y Ayabaca.....	169
5.4.2-Evolución del conflicto.....	170
<b>5.5-El derecho a la consulta previa, el legislador y una mínima coordinación.....</b>	<b>178</b>
<b>5.6-Conclusiones.....</b>	<b>185</b>

<b>VI.-¿EL AMIGABLE COMPONEDOR, EL LEGISLADOR O EL ABOGADO DEL PUEBLO?.....</b>	<b>188</b>
---	------------

<b>6.1-El juego de las similitudes y diferencias.....</b>	<b>189</b>
---	------------

<b>6.2-Reflexiones en torno a la canalización productiva del conflicto ambiental.....</b>	<b>196</b>
---	------------

<b>VII.-BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>201</b>
-------------------------------	------------

<b>ANEXO I-ACRÓNIMOS.....</b>	<b>233</b>
-------------------------------	------------

<b>ANEXO II-ENTREVISTAS.....</b>	<b>238</b>
----------------------------------	------------

A) Argentina.....	238
-------------------	-----

B) Perú.....	238
--------------	-----

## **ÍNDICE DE CUADROS**

Cuadro 1-Etapas del conflicto de la Cuenca Matanza-Riachuelo.....	119
---	-----

Cuadro 2-Etapas del conflicto de la Cuenca del Salí-Dulce.....	137
--	-----

Cuadro 3-Roles de las DPs nacional y subnacional de Argentina.....	139
--	-----

Cuadro 4-Etapas del conflicto de Tambogrande.....	165
---	-----

Cuadro 5-Etapas del conflicto de Río Blanco.....	177
--	-----

Cuadro 6-Roles de la DP de Perú.....	186
--------------------------------------	-----

Cuadro 7-Las DPs y los roles para la canalización de los conflictos ambientales.....	190
--	-----

## **ÍNDICE DE GRÁFICOS**

Gráfico 1-Temas de las quejas generales recibidas por la DP de Argentina 2012.....	67
Gráfico 2-Temas de las quejas generales recibidas por la DP de Perú 2012.....	69
Gráfico 3-Cantidad de quejas generales recibidas por las DPs de Perú y Argentina.....	70
Gráfico 4-Evolución de las demandas ambientales en Argentina 2005-2011.....	76
Gráfico 5-Tipos de conflictos ambientales DP Argentina 2011.....	78
Gráfico 6-Evolución de las demandas socio-ambientales en Perú 2004-2013.....	85
Gráfico 7-Tipos de conflictos ambientales DP Perú 2013.....	87

## **ÍNDICE DE ILUSTRACIONES**

Ilustración 1-La curva del ciclo de un conflicto ambiental.....	35
Ilustración 2-Mapa de la Cuenca Matanza-Riachuelo.....	104
Ilustración 3-Mapa de la Cuenca del Salí-Dulce.....	123
Ilustración 4-Mapa de Concesiones Mineras en el distrito de Tambogrande.....	159
Ilustración 5-Mapa de Concesiones Mineras en la región de Piura.....	169

# I.

## INTRODUCCIÓN

### 1.1 Presentación del problema

En América Latina, la conflictividad social generada por la distribución y acceso a la utilización, manejo y control de los recursos naturales se presenta como un escenario común y creciente; la protección (y el uso) de los bienes ambientales<sup>1</sup> se convierte, así, en fuente de tensiones y conflictos ambientales. Esta tesis se enfoca en la forma en que estos conflictos son canalizados, más puntualmente, en el estudio de aquellas organizaciones estatales que tienen la capacidad para hacerlo, asumiendo a los conflictos ambientales como oportunidades para generar procesos de cambio social.

Si bien existe en la región latinoamericana un campo académico prolífico de estudio de los conflictos ambientales (Martínez Alier, 2004; Alimonda, 2006, 2011; Carruthers, 1999; Hajer, 1995; Leff, 2006; Harvey, 1996; Gutiérrez, en prensa; Merlinsky, 2009; Bebbington, 2013), éste presenta ciertas limitaciones a la hora de analizar el rol de las instituciones estatales en la canalización de los conflictos. Muchas de estas investigaciones se han desarrollado en torno a la teoría de la “maldición de los recursos naturales” (Auty, 1993), según la cual el desarrollo de los países (del Sur) está asociado a una dependencia intensiva de la explotación de sus recursos naturales. Sin embargo, la paradoja es que países ricos en recursos naturales (por ejemplo, minerales) no han logrado mejorar significativamente los índices de desigualdad y de distribución de la riqueza (Bebbington, 2011; Acosta, 2009).

---

<sup>1</sup> Según Ostrom (1990) los bienes públicos que involucran recursos naturales son difícilmente “excluíbles” y no pueden ser gestionados con criterios de racionalidad individual. Esos bienes incluyen, por ejemplo: pesquerías, cuencas hídricas, bosques, el subsuelo mineral, etcétera.

El eje se ha puesto tanto en el análisis crítico del modelo extractivista y exportador de los recursos naturales (Svampa, 2011; Acselrad, 2004; Alaiza y Gudynas, 2011) como en el debate sobre “la apropiación y saqueo de la naturaleza” (Pengue, 2008; Alimonda, 2011; Lander, 2011) y en la protección ambiental (Reboratti, 2000; Boff, 1996). En la mayoría de los casos, se entiende al estado como un ente uniforme, reproductor de las relaciones de dominación colonialista y *distribuidor* de los conflictos ambientales.

Sin embargo, este actor debe ser aprehendido en todas sus dimensiones analíticas. No se trata simplemente de una gran burocracia pública sino de un conjunto de agencias múltiples e instituciones heterogéneas donde los funcionarios tienden a asumir o representar intereses muchas veces contradictorios (Offe, 1991; O’Donnell, 2011; Oszlak, 2011; Skocpol, 2011). Entre estas instituciones se encuentran los organismos de control –Contralorías, Sindicaturas, Ministerios Públicos, Procuradurías, Auditorías, y Defensorías–, los cuales cumplen un papel cada vez más importante en la fiscalización ambiental y en la protección de los derechos ambientales.

Entre los esfuerzos institucionales estatales para la canalización de los conflictos ambientales, se destacan las Defensorías del Pueblo (DPs) latinoamericanas. Su participación activa nace de la mano de la agenda de derechos humanos y de los derechos económicos, sociales y culturales –DESC– (Peruzzotti, 2011; Pegram, 2011). Por sus características intrínsecas y por la diversidad de estrategias y acciones de que dispone, la Defensoría cumple un rol clave en la canalización productiva de los conflictos. Una canalización será productiva cuando las demandas que dieron origen al conflicto en cuestión se procesen institucionalmente y se produzca un cambio en las relaciones intergubernamentales (RIGs) existentes.

La Defensoría del Pueblo (DP) ha sido reconocida por sus acciones en el control de la administración pública y en la defensa de los derechos humanos, y, en la última década, su rol se ha ampliado al campo ambiental. En tanto receptora de las demandas sociales, asume distintos roles en la canalización productiva de los conflictos: puede ser una colaboradora crítica, una observadora, una litigante, una mediadora o una legisladora. Pero, ¿de qué dependen los roles que la DP desarrolla para canalizar los conflictos ambientales? ¿Por qué en determinadas circunstancias prevalecen unos sobre otros?

Estas preguntas aún no han sido abordadas por los estudios de los conflictos ambientales ni por aquellos que analizan la Defensoría del Pueblo. Para responderlas, el presente trabajo tiene por objetivo general analizar el rol de las Defensorías del Pueblo de Argentina y Perú en la canalización de los conflictos ambientales durante el periodo 2000-2013. Para ello, se parte de la revisión de la literatura de los conflictos ambientales, los estudios por la paz y la teoría de las relaciones intergubernamentales.

Se entiende al conflicto ambiental como una lucha compleja por la definición del problema ambiental que tiene lugar cuando se presentan demandas sociales por derechos y servicios insatisfechos que afectan la distribución y acceso al uso, manejo y control de los bienes ambientales. Los actores involucrados perciben que satisfacer los intereses de una parte implica, necesariamente, desatender las pretensiones de la otra y actúan basándose en la percepción de tales incompatibilidades (Arce, 2014; Hajer, 1995; Galtung, 2003).

Se argumenta, a continuación, que para explicar el rol de la DP en la canalización de los conflictos, es necesario remitirse a dos factores fundamentales: el ciclo de vida del conflicto y

las relaciones intergubernamentales. El análisis del primero permite desagregar las etapas y fases por las que atraviesa un conflicto ambiental. El estudio de las relaciones intergubernamentales ayuda a comprender los vínculos y relaciones que asumen los funcionarios –en los distintos niveles de gobierno– en relación con el conflicto ambiental. En definitiva, tanto el ciclo de vida del conflicto ambiental como el tipo de relación intergubernamental de que se trate serán claves para entender el objeto de esta investigación: el rol de la DP en la canalización de los conflictos ambientales.

## **1.2 Explicando el rol de la Defensoría del Pueblo**

La literatura que estudia las DPs se caracteriza por mantener un enfoque jurídico enmarcado en la filosofía del derecho y en las características institucionales propias de las Defensorías latinoamericanas (Constenla, 2010; Maiorano, 2001, 2010; Santistevan de Noriega, 2004; Comisión Andina de Juristas, 2001; PROFIO, 2015). La DP también ha sido categorizada como un organismo de “rendición de cuentas horizontal” –*accountability* horizontal–, es decir, una entidad estatal con autoridad legal para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta el exigir cuentas en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado (O’Donnell, 2004:12).

La Defensoría del Pueblo es una institución estatal autónoma cuya misión es la protección y defensa de los derechos –reconoce al derecho ambiental como un derecho humano colectivo– y la supervisión de la administración pública; sin embargo el papel de fiscalizador no es exclusivo de la Defensoría, sino que también (como se ha mencionado) existen otras entidades públicas que ejercen funciones similares de contralor. Pero la DP, a diferencia de

éstas, es también una institución muy abierta a la recepción de quejas y demandas sociales a partir de las cuales se construyen los conflictos ambientales.

Esta característica distintiva de la Defensoría como “receptora de demandas sociales” le permite proyectarse no sólo como un organismo de control horizontal sino también como uno de control vertical (O’Donnell, 2004). Es decir, una institución que habilita también mecanismos de *accountability* social, entendida ésta como el reclamo –no electoral– de los ciudadanos, ONGs y medios que monitorea el comportamiento de los funcionarios públicos y activa el accionar de los organismos de control horizontal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002:10). Según O’Donnell (2004:25), estas interacciones verticales y horizontales han sido poco percibidas y constituyen una promisorio agenda de investigación.

Es así que la Defensoría, en tanto receptora y canalizadora de las demandas sociales, tiene un mandato más amplio que las otras entidades de control, lo que le permite asumir distintos roles en cada una de las etapas del conflicto ambiental. En ese sentido, la DP puede ser una colaboradora crítica del estado (*accountability* horizontal y vertical) o una observadora del conflicto; también puede –en algunos casos– realizar una interposición de buenos oficios, entablar procesos judiciales o hacer uso de su iniciativa legislativa.

En cuanto a los estudios de los conflictos ambientales en Latinoamérica, éstos han hecho fuerte hincapié en revisar críticamente las injusticias presentes en el control, uso y manejo de los recursos naturales y en el análisis de las resistencias sociales (Harvey, 1996; Alimonda, 2006; Bebbington, 2011, 2013; Delamata, 2012, 2015; Leff, 2006; Pengue, 2008; Gudynas y Santandreu, 1998; Svampa, 2011; Gutiérrez y Almeida, 2011; Gutiérrez, en prensa; Merlinsky, 2009, 2013b). Sin embargo, no han prestado suficiente atención a las relaciones

intergubernamentales, a la trayectoria de los conflictos y, en última instancia, a los roles institucionales estatales presentes para la canalización de los conflictos.

Las RIGs son decisivas para comprender tanto el origen de los conflictos ambientales como las reacciones de los funcionarios ambientales y la postura de la DP frente a aquellos. Las RIGs tienen un carácter dual, pues a la vez que explican los roles de la DP en las distintas etapas del conflicto, resultan modificadas por estos roles y la trayectoria general del conflicto. Su análisis también puede explicar las diferencias existentes entre idénticos o distintos niveles de gobierno en torno a la implementación de un proyecto de alto impacto ambiental. El gobierno nacional puede, en una región determinada, impulsar el desarrollo de –por ejemplo– la minería; el gobierno subnacional puede asimismo rechazar tal impulso, sobre la base de preferir el fomento de algún otro eje productivo –por caso, la agricultura–. Este desacuerdo es pasible de traducirse en una disputa intergubernamental y, junto a la emergencia de demandas sociales insatisfechas, provocar una escalada del conflicto en cuestión. Así, las RIGs pueden –junto a las demandas sociales– influir en cada una de las etapas que se sucedan a lo largo del curso del conflicto y, en última instancia, en su canalización.

Según Anderson (citado en Wright, 1997), las RIGs pueden definirse como un conjunto de interacciones, expresadas en acciones y actitudes, que se suceden entre todo tipo de unidades y niveles gubernamentales. Éstas tienen lugar en un tipo de diseño institucional –federal o unitario– y por ende en un conjunto de reglas formales que distribuyen poder y competencias jurisdiccionales entre los distintos niveles de gobierno. Asimismo, es importante advertir que, en un tipo de arreglo institucional federal, el poder judicial puede cumplir un rol mucho más protagónico que en los estados unitarios (Stepan, 2004). En los estados federales, se esperaría que los tribunales tengan una mayor “autonomía”; frente a un conflicto ambiental

interjurisdiccional de relevancia nacional, el poder judicial puede constreñir a los gobiernos (nacional y subnacionales) –a través de sus fallos y sentencias– a implementar políticas ambientales de forma coordinada.

Las investigaciones en torno a las RIGs se han llevado a cabo principalmente en Estados Unidos y Canadá (Wright, 1997; Harrison, 1996). En América Latina, su estudio ha supuesto una literatura emergente sobre las relaciones intergubernamentales y la descentralización, especialmente focalizada tanto en analizar cómo los distintos niveles de gobierno se articulan para resolver problemas de coordinación a partir de negociaciones político-territoriales como en dilucidar las dificultades presentes a la hora de articular espacios conjuntos de implementación de programas y políticas (Isuani, 2006; Souza, 2002; Arretche, 2002; Jordana, 2001; Escolar, 2009).

Los estudios canadienses (Harrison, 1996; Harrison y Fafard, 2000) que analizan políticas ambientales han propuesto una serie de relaciones presentes en las controversias en cuestión; cada una presupone algún tipo de correspondencia o incompatibilidad entre las políticas de distinto nivel (vertical y horizontal) en lo relativo a los conflictos ambientales. A continuación, para volver operativa la variable independiente –“tipo de RIGs ambiental”– (Harrison y Fafard, 2000; Wright, 1997), se presenta una tipología de autoría propia construida tomando en cuenta tanto el nivel de análisis vertical (entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales) como el horizontal (entre los gobiernos subnacionales, sean municipales, regionales, distritales o provinciales):

- De disputa: se advierte incompatibilidad entre los objetivos de uso y explotación del recurso natural de los gobiernos subnacionales (horizontal) o entre los del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (vertical). Surgen conflictos como resultado de

intereses contrapuestos, ya se trate de la atracción de inversiones y/o maximización de transferencias económicas o del acceso irrestricto a bienes ambientales –por caso, el agua–.

- De predominio: existe un patrón de independencia y no se reconocen los intereses de otros niveles de gobierno; la implementación de políticas y acciones de explotación y protección de los bienes ambientales se lleva adelante de manera monopólica y unilateral por el gobierno nacional o el subnacional.
- De coordinación: se advierte un grado mínimo de articulación y consenso en las políticas de explotación y protección de los bienes ambientales de los gobiernos nacional y subnacionales, y de éstos últimos entre sí. Los intereses de otros niveles de gobierno son reconocidos y existe responsabilidad compartida en la implementación de políticas ambientales. La coordinación puede ser “centralizada” en una unidad gubernamental nacional o subnacional (vertical) o “descentralizada” en distintas unidades gubernamentales subnacionales (horizontal).
- De indiferencia: se presentan fuertes patrones de inacción y una cierta tendencia a no asumir el problema ambiental como propio. Pueden existir actitudes de indiferencia entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (vertical) o de éstos últimos entre sí (horizontal). Así pues, existe falta de claridad sobre las funciones y responsabilidades que le corresponde a cada nivel de gobierno, en consecuencia, los funcionarios no asumen la responsabilidad de control y protección del bien ambiental e ignoran voluntariamente a los otros niveles gubernamentales. También pueden presentarse patrones voluntarios de inacción frente a un avance del gobierno nacional por sobre las competencias no delegadas de los gobiernos subnacionales.

A fin de comprender el rol de la DP en la canalización de los conflictos ambientales, no alcanza sólo con el análisis de las relaciones intergubernamentales; se necesita incorporar al análisis el así llamado “ciclo de vida” del conflicto, concepto proveniente del campo de los estudios de la paz. Mucho se ha escrito sobre el conflicto ambiental y su naturaleza, pero muy pocas investigaciones latinoamericanas han incorporado el estudio de la evolución del conflicto a este análisis (Calderón, 2012). La mayor parte de los estudios académicos que han puesto el foco en las etapas y roles propios de los conflictos ambientales proviene de las teorías de construcción de paz (Lederach, 1999; Lund, 1996; Curle, 1994; Galtung, 2003; Mitchell, 1996). Esta literatura reviste importancia dado que, a partir de distinguir las diversas etapas por las que atraviesa un conflicto ambiental, es posible identificar con mayor precisión la influencia e importancia recíprocas que tienen las acciones de la DP en el ciclo de vida del conflicto y por ende en su canalización.

De manera de volver operativa la otra variable independiente (la “etapa del conflicto”), se caracteriza cada una de las fases que atraviesa el conflicto ambiental del siguiente modo (Lederach, 1999; Galtung, 2003; Cefaï, 1996; Mitchell, 1996):

- De pre-instalación: el conflicto es formulado por los actores sociales como un problema ambiental y se generan las precondiciones para su posterior instalación en la agenda pública. Existen amenazas de medidas de presión –convocatorias– y la percepción de un potencial riesgo o daño a la salud, al ambiente y/o a la cultura de vida local; sin embargo las demandas sociales por derechos y servicios no logran impactar aún en la arena pública.
- De manifestación: se produce algún tipo de evento, decisión pública, o impacto ambiental y se inician, en este punto, acciones colectivas y medidas contenciosas –marchas, asambleas, declaraciones públicas, presentaciones judiciales–.

- De escalada: se realizan movilizaciones colectivas de tipo contencioso –paros, huelgas, bloqueos de rutas– que pueden alcanzar niveles de violencia. Se advierte una fuerte polarización entre los actores por una situación de extrema degradación de un bien ambiental y/o un potencial agotamiento del recurso natural. En esta etapa puede requerirse la intervención de las fuerzas del orden, del máximo tribunal de justicia, organismos internacionales u otros referentes que se involucran en el conflicto a través de investigaciones especiales, sentencias y comunicados.
- De encauce: existe cierta “madurez” del conflicto que habilita a que se implementen acciones institucionales para procesar las demandas. Éstas pueden incluir desde la creación de un ente administrativo o una política pública, hasta la sanción de una legislación específica o la realización de una consulta pública. El encauce del conflicto puede generar nuevas tensiones y disensos sobre la forma en que es atendido. Que un conflicto se encauce no implica necesariamente que se haya canalizado productivamente, ya que esta última significa que las relaciones y actitudes entre los funcionarios se modifican.

El aporte teórico de esta investigación se centra entonces en repensar los conflictos ambientales desde la teoría de las relaciones intergubernamentales y los estudios por la paz, poniendo en el centro del análisis a las Defensorías del Pueblo y su potencial para cumplir un rol clave en la canalización productiva de los conflictos ambientales.

### **1.3 Hipótesis**

Como parte de su propia misión institucional, las DP's pueden ejercer cuatro funciones diferentes: colaborador crítico del estado, observador del conflicto, litigante y/o legislador

(iniciativa legislativa). Aunque no suele estar contemplado en sus leyes orgánicas<sup>2</sup>, las DPs también pueden ejercer el rol de mediador en el conflicto. A continuación se definen en detalle los roles de la DP en la canalización de los conflictos:

- Colaborador crítico: la DP emite recomendaciones a entidades estatales y realiza tareas de supervisión y fiscalización de la administración pública –*accountability* horizontal y vertical–.
- Observador: la DP desarrolla sistemas de monitoreo y alerta temprana de conflictos y también se convierte en un garante de acuerdos entre distintos actores –por cuanto vela por el carácter legítimo y transparente del proceso–.
- Mediador: la DP realiza tareas de intermediación e interposición de buenos oficios por medio de canales informales –reuniones bilaterales, comunicaciones telefónicas, etcétera– o a partir de procesos de diálogo, mesas de coordinación, etcétera.
- Litigante: la DP emprende procesos judiciales de protección de derechos colectivos a partir del uso de la legitimación procesal –*amicus curiae*<sup>3</sup>, *hábeas corpus*<sup>4</sup>, amparos–.
- Legislador: la DP revisa críticamente los proyectos de ley y utiliza la “iniciativa legislativa” para proponer cambios en la actual legislación o una nueva producción legislativa.

Como veremos en los capítulos subsiguientes, la DP no siempre actúa del mismo modo inclusive ante conflictos que versan sobre las mismas cuestiones –como el uso del agua o la producción minera–. Pero, ¿de qué dependen estas acciones? El argumento principal de esta tesis sostiene que los roles y las acciones de la DP en la canalización de los conflictos

---

<sup>2</sup> Con la excepción de las leyes orgánicas de las DPs de Ecuador y Colombia (Comisión Andina de Juristas, 2001).

<sup>3</sup> Amigo del tribunal. Es un instrumento del derecho procesal que habilita a que terceros ajenos a una disputa puedan ofrecer su opinión para la resolución del proceso judicial.

<sup>4</sup> El derecho de todo ciudadano, detenido o preso, al debido proceso. Es decir, a comparecer inmediata y públicamente ante un juez o tribunal para que resuelva si su arresto fue o no legal.

ambientales dependen tanto del tipo de relaciones intergubernamentales como de la etapa en que se encuentra el conflicto ambiental en cuestión. De tal planteo general se desprenden dos hipótesis:

- A. Cuando las RIGs son de indiferencia y el conflicto ambiental se encuentra en su etapa de pre-instalación o éste ya está manifiesto, la DP asume –predominantemente– el rol de litigante.
- B. Cuando las RIGs son de predominio y/o de disputa y el conflicto ambiental se encuentra en su etapa de manifestación o escalada, la DP asume –predominantemente– el rol de mediador y/o de legislador.

#### **1.4 Metodología y selección de casos**

Esta tesis recurre al enfoque metodológico comparativo centrado en el uso del estudio de caso instrumental (George y Bennett, 2004; Stake, 1998). Los casos instrumentales se construyen a partir del estudio en profundidad de un tema; en esta tesis se analiza la particularidad y complejidad del rol de la DP en la canalización de los conflictos ambientales. El enfoque comparativo pone énfasis en los contrastes entre los casos para profundizar la comprensión que tiene el investigador de la diversidad existente entre ellos (Ragin, 2007). Aunque existen muchos tipos de investigación comparativa (Przeworski y Teune, 1970; Skocpol, 1979; Lijphart, 1971), las investigaciones más interesantes son siempre aquellas en que se comparan entidades que poseen atributos en parte similares y en parte diferentes (Sartori y Morlino, 1994). Atento a ello es que en esta tesis se comparan las DPs de Argentina y Perú.

Las DPs de Argentina y de Perú fueron seleccionadas por su trayectoria en el campo de los conflictos ambientales. En los dos países existen marcos constitucionales que incorporan el

derecho a un ambiente sano y leyes específicas dedicadas a la protección y conservación del ambiente<sup>5</sup>. Además, ambas DPs son receptoras de un gran número de quejas y demandas, las cuales constituyen la génesis de conflictos ambientales. En esta tesis se analizarán los conflictos ambientales más importantes en los cuales las Defensorías han tomado parte –dos conflictos mineros para el caso peruano y dos conflictos hídricos para el caso argentino–.

Las dimensiones comparativas más relevantes han resultado ser las siguientes:

- Modelos de Defensoría similares: ambas son organismos de control horizontal y vertical inspiradas en el modelo defensorial ibérico que supone un fuerte énfasis en la protección de los derechos humanos y en la supervisión de la administración pública.
- Trayectoria de los conflictos ambientales seleccionados: la inscripción de la cuestión ambiental en la arena pública es una realidad para ambas DPs. Sin embargo, el conflicto minero en Perú es un asunto omnipresente que muestra frecuentes escenarios de escalada y violencia. En la Argentina, por el contrario, el conflicto hídrico tiende a permanecer en una etapa de pre-instalación hasta que finalmente se manifiesta en el espacio público.
- Prevalencia de diferentes tipos de RIGs ambientales: en el caso peruano, las RIGs que prevalecen son aquellas de fuerte predominio por parte del gobierno central y de disputa en los dos niveles. En la Argentina, debido a que existe cierta ambigüedad en las prerrogativas asignadas a los gobiernos subnacionales y nacional, priman RIGs de indiferencia, marco bajo el cual se “habilita” a los gobiernos a desentenderse de los conflictos ambientales. Sin embargo existen también RIGs de fuerte predominio provincial y disputa intergubernamental.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en Argentina la Ley General del Ambiente N° 25.675/02 y en Perú la Ley General del Ambiente N° 28.611/05.

- Roles para la canalización de los conflictos ambientales: existen dos roles que ambas DPs llevan adelante de forma constante –colaborador crítico y observador– y tres roles cambiantes –mediador, litigante y legislador–. En el caso peruano predomina el rol de mediador y de legislador, y en el caso argentino el de litigante. Se advierte también que la DP de Perú posee un mayor desarrollo del rol de observador, a partir, de un seguimiento institucional y sistematizado de los conflictos. Tal como se explica más adelante, cada rol cumple una función específica en el conflicto ambiental y se instrumenta de acuerdo a la etapa de la controversia y a las RIGs en juego.

El período de estudio abarca desde el año 2000 al 2013, lapso durante el cual se crearon y desarrollaron, al interior de las Defensorías, unidades u oficinas especializadas en conflicto y ambiente –Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (2005), en el caso de la Defensoría del Pueblo de Argentina, y Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad (2004), en el caso de la Defensoría del Pueblo del Perú–.

El trabajo de campo se implementó en dos etapas –entre 2013 y 2014– e incluyó sendos viajes al Perú en los que se recolectó información *in situ* en la DP y además se realizaron doce entrevistas con miembros de la DP e informantes clave. En el caso de la Argentina, fue necesaria una cantidad análoga de entrevistas con miembros de la DP e informantes clave, además de la utilización de material del proyecto de investigación PICTO “Acceso a la justicia y marginaciones sociales. Líneas estratégicas provenientes del activismo judicial y social en la región metropolitana: Caso Cuenca Matanza-Riachuelo”, coordinado por Laura Pautassi (UBA)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Se trata del PICTO-CIN 2010-0051, cuyo grupo responsable estuvo conformado también por Víctor Abramovich (UNLA), Julián Bertranou (UNGS), Gabriela Delamata (UNSAM) y Gustavo Gamallo (UBA). La coordinación general del caso Cuenca Matanza-Riachuelo estuvo a cargo de María Gabriela Merlinsky (UBA).

La estrategia elegida incluyó la realización de entrevistas a informantes clave, el análisis documental de más de cien escritos entre los materiales de las DPs de Argentina y Perú, – fallos judiciales, resoluciones y presentaciones, leyes, entre otros– y el procesamiento cuantitativo de datos generados por las DPs. Las principales fuentes utilizadas fueron las siguientes:

- Entrevistas no estructuradas a informantes clave (24): funcionarios de las DPs, referentes de organizaciones no gubernamentales (ONGs), académicos e investigadores, entre otros.
- Revisión y análisis de documentos producidos por las DPs: resoluciones, actas, informes anuales y especiales, publicaciones y presentaciones judiciales.
- Relevamiento de fuentes periodísticas, leyes, fallos judiciales, entre otros.
- Conversaciones informales con informantes clave.
- Observación de audiencias públicas.

### **1.5 Conflictos ambientales seleccionados**

Para responder al interrogante planteado (cómo y por qué las Defensorías canalizan los conflictos) y de modo de poder analizar en mayor profundidad las dimensiones comparativas en cada uno de los casos, se seleccionaron cuatro conflictos ambientales: dos cuestiones sobre yacimientos mineros en Perú y dos disputas por el saneamiento de cuencas hídricas en Argentina. Los conflictos ambientales fueron elegidos por su relevancia para las DPs tanto de la Argentina como del Perú y por su impacto en la opinión pública. Los dos conflictos mineros del Perú seleccionados involucran protestas cuyo objetivo es detener proyectos extractivos cuyos procesos previos de consulta y toma de decisión excluyen a las

comunidades afectadas; éstas hacen uso del discurso ambiental como estrategia para resistir la explotación del recurso natural. Los dos conflictos por el saneamiento de cuencas hídricas en Argentina giran en torno al reparto de los costos ambientales del uso y manejo del recurso natural y los derechos ambientales en juego.

Los dos conflictos seleccionados para el caso de la DP argentina son los siguientes:

- 1) Conflicto Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR): ante las históricas RIGs de indiferencia, la falta de acciones y políticas concretas en tal sentido por parte de las autoridades gubernamentales competentes y la larga permanencia del conflicto en su etapa de pre-instalación, la Asociación Vecinos de La Boca realizó –a fines de 2002– una presentación ante la Defensoría del Pueblo. El motivo del reclamo era la contaminación ambiental y las constantes inundaciones que sufrían los vecinos residentes en la zona lindera a la Cuenca Matanza-Riachuelo. La DP, en su rol de colaborador crítico, produjo –junto a una coalición de ONGs y universidades– dos informes sobre el estado socioambiental de la cuenca. En 2004 el conflicto se manifestó en los tribunales, a raíz de la contaminación de la cuenca; un grupo de vecinos y profesionales del Hospital Interzonal de Agudos Dr. Pedro Fiorito –encabezados por Beatriz Silvia Mendoza–, interpuso una demanda por daños y perjuicios (la así llamada “causa Mendoza”) ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) contra el estado Nacional, la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 44 empresas. Ante la inacción persistente de las autoridades, la DP asumió un rol de litigante y, haciendo uso de la legitimación procesal, se presentó ante la CSJN primero como *amicus curiae* y luego en carácter de *tercero* –junto a un grupo de organizaciones no gubernamentales–. El 8 de julio de 2008, la Corte dictó el fallo “Beatriz Mendoza”, en el que se exigió la

recomposición del bien ambiental afectado y el resarcimiento por daño colectivo en los términos que establece la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675/02, arts. 28 y 30). A partir de la intervención de la Corte y el rol de litigante de la DP, el conflicto se canalizó y las RIGs cambiaron hacia una coordinación centralizada en torno al Juzgado Federal de Quilmes y el ente autárquico denominado la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR). Paralelamente, la Corte designó a la DP en la secretaría del Cuerpo Colegiado, un modelo participativo encargado de controlar la ejecución de la sentencia.

- 2) Conflicto Cuenca del Salí-Dulce (CSD): ante la contaminación de la cuenca producida, principalmente, por la vinaza y las cenizas provenientes de los ingenios azucareros y la industria citrícola, la DP nacional creó, en 2008, el Consejo de Defensores del Pueblo de la Cuenca de los Ríos Salí-Dulce, integrado por los defensores de las provincias de Tucumán, Córdoba, Santiago del Estero y Salta<sup>7</sup>. El objetivo de la DP nacional fue el de realizar, en su rol de colaborador crítico, un seguimiento y evaluación permanente de las políticas públicas implementadas por los gobiernos subnacionales (provincial y municipal) y nacional respecto al estado del medioambiente en la cuenca mencionada. Sin embargo, ante el escaso impacto de las demandas sociales en la arena pública, las constantes RIGs de indiferencia de parte del gobierno de Tucumán y el gobierno nacional y la inacción del Comité interjurisdiccional de la Cuenca del Salí-Dulce producto de fuertes RIGs de disputa intergubernamental, la DP subnacional de Santiago del Estero judicializó el conflicto ambiental. A partir del uso de la figura de la legitimación procesal, la institución interpuso una acción de amparo contra cuatro ingenios azucareros tucumanos que

---

<sup>7</sup> La Argentina cuenta con una Defensoría del Pueblo Nacional y 40 Defensorías del Pueblo a nivel subnacional (13 provinciales y 27 municipales).

llegó, eventualmente, a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La intervención de la Corte (sin declarar su competencia originaria) y el rol de litigante de la DP subnacional provocó la canalización del conflicto y un cambio de RIGs hacia una coordinación descentralizada entre los gobiernos subnacionales. Se generó, entonces, un modelo de seguimiento y monitoreo de los acuerdos. Las DPs, en su rol de observador del conflicto, se convirtieron así en garantes del cumplimiento de los mismos. Por otro lado, la Corte le encomendó a las DPs subnacionales articular la participación social en la CSD. El conflicto muestra claramente los diversos roles que pueden asumir las DPs subnacionales y nacional cuando se complementan para canalizar un conflicto ambiental, trascendiendo así las RIGs de disputa existentes entre los gobiernos subnacionales y entre éstos y el gobierno nacional alrededor del marco normativo que rige la política hídrica (Régimen de Gestión Ambiental de las Aguas, Ley N° 25.688/02). El análisis pone también en evidencia las RIGs de indiferencia presentes en la cuenca ante el “efecto local de derrame” de una jurisdicción sobre otra.

Las históricas RIGs de indiferencia se hicieron presentes en ambos conflictos. En la CMR, si bien existía una unidad administrativa que debía ocuparse de su gestión –el Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo–, éste era indiferente a la controversia e ineficiente en su manejo. En la CSD, el Comité de Cuenca estaba paralizado y cooptado por las RIGs de disputa existentes tanto entre los gobiernos subnacionales de Tucumán y Santiago del Estero, como entre éstos y el gobierno nacional; estas actitudes y relaciones se tradujeron en el conflicto en cuestión en la falta de respuesta e indiferencia por parte de las autoridades gubernamentales. El tipo de rol predominante de las DPs en los conflictos fue, en ambos casos, el litigio judicial través de actos procesales. La intervención del poder judicial –específicamente, de la CSJN– y el rol de

las DPs nacional y subnacionales, en conjunto con el activismo de organizaciones no gubernamentales y abogados ambientalistas, fueron factores determinantes a la hora de canalizar por la vía judicial los conflictos y cambiar las históricas RIGs de indiferencia orientándolas hacia unas de coordinación –centralizada en el caso de la CMR (por el accionar de la ACUMAR) y descentralizada en el caso de la CSD–.

En el caso de la DP del Perú, los dos conflictos ambientales seleccionados para el análisis son los siguientes:

- 1) Conflicto de Tambogrande: en 2001, el conflicto se hizo manifiesto cuando la empresa minera *Manhattan Minerals Corp.* propuso al gobierno peruano dar comienzo a un proceso de explotación minera en el distrito de Tambogrande (departamento de Piura). La población local se movilizó masivamente en contra de la iniciativa, el conflicto escaló y se terminó solicitando la participación de la DP, la cual, en su rol de mediador, llamó a la conformación de una mesa de diálogo que no obtuvo los resultados esperados. Luego, el conflicto se encauzó a partir de una alianza influyente entre el gobierno local y el Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande, que, en virtud de las competencias presentes en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23.853/84, convocó a una consulta pública vecinal (la primera en América Latina) que resultó en un amplia negativa a la explotación minera en Tambogrande. Rápidamente, el gobierno central calificó de ilegal la consulta y el mismo año reconcentró los poderes de decisión (RIGs de predominio) respecto a las actividades extractivas y sancionó una Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana –N° 27.015/01–, a través de la cual se les quitó a los gobiernos distritales toda facultad relativa a la

planificación del uso de los recursos naturales y a la actividad minera en áreas urbanas. Solamente los municipios retuvieron la potestad de intervenir en la toma de decisiones respecto a proyectos de desarrollo minero, y esto sólo hasta 2003; con motivo de la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades –Nº 27.972/03– también las municipalidades vieron recortadas sus facultades respecto a la organización de mecanismos de participación ciudadana y su papel se vio restringido al de ser meros garantes de la protección del ambiente en lo tocante al desarrollo de sus circunscripciones. Así pues, las RIGs pasaron a ser de total predominio por parte del gobierno central y el conflicto se convirtió en un hito de la lucha contra la minería en el Perú. Esto echa luz, por otro lado y en última instancia, sobre las dificultades que supone generar condiciones para el diálogo cuando el conflicto está en su etapa de escalada.

- 2) Conflicto de Río Blanco: en 2003, el Ministerio de Energía y Minas del Perú aprobó el estudio de impacto ambiental (EIA) de la empresa minera británica *Monterrico Metals* bajo el nombre legal de su subsidiaria peruana Minera Majaz S.A (luego fue comprada por capitales chinos *Zijing Mining*, cuya subsidiaria se denomina ahora *Río Blanco Cooper*) y la autorizó a realizar exploraciones para desarrollar un distrito minero en las provincias de Huancabamba y Ayabaca en el departamento de Piura. El conflicto escaló a partir de una serie de denuncias realizadas por las comunidades campesinas en las que se acusaba a la empresa de haber torturado a comuneros<sup>8</sup> y ronderos<sup>9</sup> opuestos al proyecto, y de haber llevado adelante un proceso de consulta poco claro con las comunidades de la zona para facilitar la aprobación del EIA. La población

---

<sup>8</sup> Se denomina comuneros a las comunidades campesinas según el art. 88 de la Constitución de Perú.

<sup>9</sup> Las rondas campesinas surgieron para combatir el abigeato y la delincuencia durante el conflicto armado de 1980-2000.

local se movilizó –realizando marchas y protestas que derivaron en heridos y muertos– hasta que, en 2006, la Defensoría, en su rol de colaborador crítico, llevó adelante una investigación de oficio sobre la autorización administrativa (EIA) otorgada por el Ministerio de Energía y Minas a la empresa minera. Los resultados de la investigación mostraron que habían existido irregularidades en el procedimiento de habilitación por parte del gobierno nacional y que las comunidades campesinas no habían otorgado autorización válida a la compañía –o por lo menos no lo habían hecho los dos tercios de sus integrantes, tal como lo exigían las normas vigentes sobre disponer, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la sierra o la selva, en particular el art. 11 de la Ley de la Inversión Privada para el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, N° 26.505/95–. Paralelamente la DP actuó como observador en distintos espacios de diálogo convocados por el gobierno central y el regional, pero no arribaron a los resultados esperados. En 2005, una alianza influyente compuesta por los gobiernos municipales (distritales y provinciales), las comunidades afectadas y organizaciones e instituciones públicas conformó el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte de Perú (FDSFNP) y, en rechazo a la explotación minera impulsada desde la administración central y el gobierno regional de Piura, realizó consultas vecinales. Frente a un escenario de disputa intergubernamental de por sí conflictivo, la declaración de ilegalidad de la consulta emitida por el gobierno nacional generó aún mayor antagonismo; sin embargo, los gobiernos subnacionales municipales decidieron, de todos modos, llevarla adelante –en 2007 se realizaron tres consultas simultáneas en los distritos de Pacaipampa, Ayabaca y Carmen de la Frontera–. El “no a la mina” ganó por una amplia mayoría y el conflicto se encauzó. Finalmente, las RIGs de predominio y de disputa se acrecentaron aún más, los

gobiernos subnacionales fortalecieron su posición a partir de la implementación de instrumentos de ordenamiento territorial –como el uso de la Zonificación Ecológica Económica– y el gobierno nacional criminalizó la protesta social.

Las consultas públicas vecinales encauzaron el conflicto pero no lograron canalizarlo; por el contrario, sus resultados fueron momentáneos, ya que rápidamente el gobierno central manifestó su rechazo aduciendo la presunta ilegalidad de los procesos de consulta. Por lo tanto, una de las causas estructurales de los conflictos mineros (es decir, la falta de inclusión de las comunidades locales en la toma de decisión frente a proyectos e inversiones que afectan su calidad de vida) siguió presente.

Este escenario (junto con otros conflictos de la misma índole surgidos en el mismo período) fue un antecedente importante para que la DP aprovechara la oportunidad y presentara, en 2009, un proyecto marco de Ley para la Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios. La DP ejerció así su poder de iniciativa legislativa y la ley fue efectivamente sancionada en 2011. Se trató, pues, de una canalización legislativa, en que la DP en su rol de legislador, y junto con representantes del poder legislativo, se unió a las intenciones de un conjunto de organizaciones no gubernamentales y representantes de federaciones indígenas en pos de una agenda común –en este caso, la sanción de una ley–. Esta articulación en torno a un interés común cambió, en parte, las RIGs de disputa y predominio hacia una mínima coordinación centralizada.

## **1.6 Plan de tesis**

Luego de introducir la problemática tratada, en el capítulo II se desarrolla el marco conceptual que sostiene esta investigación. Allí se integran los conceptos estelares para el estudio del rol de la Defensoría en la canalización productiva de los conflictos ambientales, se discuten críticamente los límites que presentan los estudios de los conflictos ambientales y se incorpora el análisis de las RIGs y del ciclo de vida del conflicto.

En el capítulo III se realiza una descripción general de las características principales de las DPs y de la evolución de las quejas generales y demandas socio-ambientales recibidas en cada país; se describen también los conflictos ambientales seleccionados en cada caso.

Para el caso argentino, en el capítulo IV, se describen dos conflictos ambientales por el saneamiento de cuencas hídricas –el conflicto de la Cuenca Matanza-Riachuelo y el de la Cuenca del Salí-Dulce–. Luego, en el capítulo V, para el caso peruano, se detallan dos conflictos mineros –el de Tambogrande y el de Río Blanco–. Por último se incorpora también un apartado sobre la sanción de la Ley de Consulta Previa en el Perú.

En el capítulo VI, se revisan las hipótesis formuladas en esta introducción a la luz de las principales similitudes y diferencias comparadas entre los dos casos analizados. Por último, se presentan una serie de reflexiones y conclusiones finales sobre la canalización productiva del conflicto ambiental.

## **II.**

# **CONFLICTOS AMBIENTALES, RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

El argumento principal de la presente tesis sostiene que no es posible estudiar el rol jugado por la Defensoría del Pueblo en la canalización de los conflictos ambientales sin incluir el análisis de las relaciones intergubernamentales y el ciclo de vida del conflicto. La literatura sobre los conflictos ambientales en América Latina es profusa; sin embargo, y a pesar de su riqueza conceptual, encuentra ciertas limitaciones al momento de explicar de qué manera las controversias ambientales son canalizadas en la práctica (tema desarrollado en la sección 2.1).

En el origen de los conflictos ambientales se encuentran demandas sociales a las que la DP, en tanto salvaguarda de los derechos vulnerados, busca canalizar productivamente. Se discute en este capítulo (sección 2.2) el papel que juegan las demandas sociales en la construcción de los conflictos ambientales.

A fin de comprender por qué en la DP prevalece, en algunos casos, un rol por sobre otro, se utilizan dos tipos de literatura, una proveniente de los estudios de la paz y otra enfocada en las relaciones intergubernamentales (secciones: 2.3, 2.4 y 2.5). El primer tipo de literatura ayuda a comprender el desarrollo del conflicto a partir de las distintas etapas por las que éste atraviesa, desde la fase donde se generan las precondiciones para su emergencia, pasando por su manifestación y escalada, hasta llegar a su eventual encauce. En la etapa inicial, las demandas sociales aún no han impactado en la opinión pública. Cuando el conflicto se

manifiesta, se inicia una serie de acciones contenciosas –movilizaciones, declaraciones públicas, presentaciones judiciales– tales que, si la controversia se antagoniza demasiado, pueden llevar a una escalada de violencia. Su encauce, por su parte, indica que el conflicto ha llegado a cierta “madurez”, pues una parte de las demandas se procesan institucionalmente, y por ende, se traducen en una política concreta, como puede ser la creación de un ente administrativo, la realización de una consulta pública o referéndum, etcétera.

El segundo tipo de literatura al que se alude permite definir un mapa de los diferentes tipos de RIGs que se manifiestan en el ámbito de los conflictos ambientales: de disputa, de predominio, de coordinación o de indiferencia. Las respuestas de la DP frente a una controversia ambiental se construyen y varían en función de las acciones y posturas adoptadas por los funcionarios gubernamentales ambientales de distinto nivel y las relaciones que estos mantienen entre sí. El accionar de actores con cierta legitimidad –vale decir, jueces, líderes indígenas o religiosos, legisladores, etcétera– junto con las acciones puestas en práctica por la DP tienen la capacidad potencial de cambiar las RIGs existentes y canalizar productivamente los conflictos. Es así, que las RIGs, a la vez que explican los roles de la DP pueden ser modificadas por estos roles y por la evolución de las controversias.

Por último, si bien el papel que las DPs han jugado en los conflictos ambientales tiene una corta trayectoria, el camino recorrido les ha bastado para demostrar que pueden asumir distintos roles y acciones cuando se trata de canalizar las disputas ambientales (sección 2.6).

## 2.1 El estudio de los conflictos ambientales y sus límites

Existe un extenso campo de estudio sobre los conflictos ambientales en América Latina (vg. Martínez Alier, 2004; Alimonda, 2006, 2011; Leff, 1994; Harvey, 1996; Hajer, 1995; Svampa, 2011; Alcañiz y Gutiérrez, 2009; Merlinsky, 2009). Éstos suelen estar asociados a dinámicas de exclusión y han sido definidos desde distintas perspectivas teóricas como focos de disputa política cuyos efectos no se limitan al impacto sobre el ambiente, sino que se extienden también sobre la cultura, la sociedad, la economía, el territorio y las instituciones.

La literatura que ha fomentado el debate en torno a los conflictos ambientales se ha focalizado en las teorías que sostienen que existe una suerte de “maldición de los recursos naturales”<sup>10</sup> – o maldición de la abundancia– (Acosta, 2009; Auty, 1993). Se argumenta que la riqueza “natural” de un país no asegura su desarrollo y que, por el contrario, cristaliza y profundiza la inequidad y la pobreza (Pengue, 2008; Acselrad, 2004; Alaiza y Gudynas, 2011). En definitiva, se dice que la abundancia de recursos naturales genera grandes deficiencias económicas y políticas las cuales eventualmente socavan las contribuciones de la industria extractiva o agroexportadora al desarrollo (Bebbington *et al.*, 2013).

Pese a sus aportes, estas investigaciones han hecho escasa o nula referencia a: (1) las relaciones intergubernamentales, (2) las etapas por las que atraviesa un conflicto ambiental y (3) los roles institucionales presentes para la canalización de los conflictos. La primera omisión puede explicarse, en parte, porque el foco se ha puesto en la crítica al “modelo extractivista” y exportador de los recursos (Svampa, 2011; Acselrad, 2004; Alaiza y Gudynas, 2011) así como en el debate sobre la creciente apropiación y saqueo de la naturaleza (Pengue,

---

<sup>10</sup> Todas las traducciones que aparecen en esta tesis son propias.

2008) y en la protección ambiental (Reboratti, 2000; Boff, 1996), entendiendo al estado como un bloque uniforme y monolítico (Offe, 1991). En relación a la segunda observación, el vacío bibliográfico ha sido justificado, en muchas ocasiones, por la necesidad de alejarse de la perspectiva académica norteamericana, que busca –por así decirlo– “resolver los conflictos” (Susskind *et al.*, 2000; Fischer, 2000). Y la tercera omisión puede explicarse por el hecho de que, en la región, ha primado el análisis de los conflictos ambientales desde la perspectiva de las resistencias sociales y a partir de las teorías del movimiento y la protesta social, haciendo poco hincapié en los roles institucionales y la canalización de los conflictos.

Desde el marco de la justicia ambiental<sup>11</sup>, algunos autores han resaltado el carácter desigual e injusto de distribución de la riqueza y la falta de equidad en el acceso a los beneficios del bien natural y a la protección ambiental (Carruthers, 1999; Harvey, 1996). La ecología política, por su parte, ha hecho fuerte hincapié en el estudio de los conflictos de distribución por el acceso y control de los recursos naturales (Martínez Alier, 2004; Alimonda, 2006; Bebbington, 2011, 2013; Leff, 2006). Esta perspectiva entiende que las externalidades negativas no son meras fallas del mercado sino que tienen un carácter sistémico; la economía es tomada como un subsistema del ecosistema natural que recibe (explota y extrae) recursos y produce residuos (Pengue, 2008).

Martínez Alier (2004) también desarrolla una teoría de la distribución ecológica de los costos y externalidades ambientales pero con el foco en las poblaciones de menores recursos (*ecologismo de los pobres*); incorpora así el estudio de lo que el autor llama “conflictos ecológicos distributivos” a la ecología política. Leff (1994), por su lado, sostiene que la

---

<sup>11</sup> El movimiento de justicia ambiental surgió en Estados Unidos como producto de dos eventos: el caso del *Love Canal* en 1977 y las protestas de *Warren County* en 1982 que dieron lugar a lo que se denominó *the environmental racism*. En 1991, se constituyó la *First National People of Color Environmental Leadership Summit*, donde se sentaron las bases para el nacimiento del movimiento de justicia ambiental.

cuestión ambiental planteada desde la perspectiva de la economía política busca integrar las externalidades del sistema mediante la asignación de valores económicos que permiten internalizar la dimensión ambiental en el campo de la planificación del desarrollo. Esto ha generado una “propuesta de refuncionalización de la economía” (Leff, 1994:317) que olvida los problemas críticos del desarrollo –las necesidades básicas insatisfechas, el desempleo, la marginación social, el colonialismo cultural– y los reduce a una “dimensión meramente ambiental”.

Por otro lado, Alimonda (2011:42) propone fundamentar “la ecología política en un espacio de enunciación que, en todo caso, hace pie en el cuerpo analítico de la ciencia política”. Desde este punto de vista, los conflictos ambientales no son sólo “problemas de distribución” (Martínez Alier, 2004) sino que también se constituyen como “problemas de apropiación”. El autor sugiere jerarquizar tanto el papel del estado y de sus políticas ambientales, “como el gran distribuidor originario que fundamenta los conflictos distributivos”, así como el estudio de la formación de las relaciones de poder en la naturaleza (poderes hegemónicos y de contra poderes). Es así que el estado es aprehendido como un reproductor de las desigualdades sociales y de las relaciones de dominación y explotación colonialista (Lander, 2011).

Bajo el paradigma de lo que se conoce como modernización ecológica, otros autores (Hajer, 1995) sostienen que los riesgos ambientales podrían gestionarse mejor si existiese una mayor regulación y control por parte del estado. Una mirada de índole más conservacionista y proteccionista se inclina hacia la preservación de los ecosistemas a partir, por ejemplo, de la creación y promoción de parques nacionales (Reboratti, 2000). Por último, la ecología profunda propone un enfoque biocéntrico de unidad con la naturaleza aspirando a un cambio de conciencia en cuanto a las formas de vida (Boff, 1996).

Muchas de las líneas mencionadas coinciden en que los conflictos ambientales son motivados por la percepción de incertidumbre y riesgo (Bebbington, 2011; Beck, 2010). Sunstein sostiene que, en los conflictos ambientales, opera una “heurística de la disponibilidad” (2006:65). Tal heurística responde a las creencias y orientaciones precedentes –tanto individuales como sociales– y a la tendencia a buscar una confirmación de las hipótesis en función de las creencias, valores y experiencias mencionadas. Esto quiere decir que, cuando los individuos no cuentan con información fidedigna respecto a la probabilidad de daño ambiental real, tienden a juzgar el conflicto en función de lo que les venga a la mente con más facilidad. Entonces, los problemas ambientales se constituyen y reformulan en el espacio público cuando los actores identifican ese riesgo potencial (o real) y/o una amenaza que pone en peligro su salud, calidad de vida, el ecosistema, etcétera.

Ante la incertidumbre y la percepción de riesgo se necesitan actores con cierta legitimidad para poder así canalizar los conflictos; se necesitaría, también, que esta legitimidad emane de las propias autoridades gubernamentales y que sean éstas quienes cumplan ese rol. Sin embargo, las principales demandas que desencadenan actualmente los conflictos ambientales en América Latina están dirigidas tanto a los gobiernos subnacionales como al gobierno central (en tanto distribuidores originarios de los conflictos), cuestionando el funcionamiento de la gestión pública, la ineficacia de los controles estatales y de las evaluaciones de impacto ambiental. Surgen, aquí, dos aspectos claves que explican por qué, para el estudio de los conflictos ambientales, el análisis de las relaciones intergubernamentales reviste importancia. En primer lugar, porque ayuda a comprender la existencia de explicaciones y discursos contrapuestos –y a menudo contradictorios– entre los funcionarios públicos y, en general, sirve para explicar la inacción gubernamental; en segundo lugar, una mirada profunda sobre

las RIGs advertiría que éstas, junto a las demandas sociales, tienen la capacidad de influir sobre el ciclo del conflicto ambiental.

Esta tesis argumenta que es necesario entender al estado en todas sus dimensiones analíticas, no sólo en sus rasgos burocráticos o como *distribuidor originario de los conflictos* (Alimonda, 2011), sino también como un conjunto interdependiente de instituciones y de relaciones sociales (O'Donnell, 2011; Oszlak, 2011; Sckopol, 2011; Offe, 1991) que procesan los conflictos. Las instituciones estatales tienen grandes diferencias en términos de autonomía, funciones, recursos, y pueden incluso representar intereses diferentes y muchas veces encontrados; por ejemplo, las DP's actúan como un *contra poder* legítimo dentro del sistema institucional frente a otras entidades estatales, y asimismo acompañan el curso de los conflictos ambientales.

El estudio académico de la resolución y gestión de conflictos ambientales proviene principalmente de los Estados Unidos (Susskind *et al.*, 2000; Fischer, 2000) y se enmarca en la experiencia empírica de mediadores y facilitadores que consideran que el conflicto sigue una serie de dinámicas y patrones tal que hacen posible la “gestión” de la controversia y su posterior solución. El análisis del ciclo del conflicto y sus etapas es parte de esta corriente académica, pero también del campo de los estudios de la paz. La literatura de resolución y gestión de conflictos ha sido revisada críticamente por diversas investigaciones del campo de la construcción de la paz (Galtung, 2003; Lederach, 1999). Se ha propuesto, en cambio de “resolución y gestión de conflictos”, el uso del concepto de “transformación de conflictos” que distingue dos características en una controversia de esta naturaleza: el “episodio” y el “epicentro” (Lederach, 1999: 32). El “episodio” refiere a la expresión visible y momentánea del conflicto, mientras que el “epicentro” tiene que ver con las relaciones y patrones –tanto

estructurales como históricos– que subyacen a los conflictos. Por debajo de los episodios circulan los grandes temas estructurales pendientes: la extrema pobreza, la violación de los derechos humanos, el acceso desigual a los bienes ambientales, etcétera (Calderón, 2012).

La transformación de conflictos se diferencia de las teorías de gestión y resolución dado que pretende abordar las causas estructurales de los conflictos ambientales y no sólo sus episodios o emergentes coyunturales (Galtung, 2003; Lederach, 1999). Esta teoría de la transformación<sup>12</sup> se asemeja al concepto, aquí propuesto, de “canalización productiva de los conflictos”, ya que implica responder a los conflictos pensándolos como oportunidades para la creación de procesos de cambio social; cuando un conflicto ambiental se canaliza, las demandas que originaron la controversia –al igual que las relaciones intergubernamentales– se transforman productivamente.

Algunos autores han incorporado el concepto de “productividad social” al estudio de los conflictos ambientales (Azuela y Mussetta, 2008; Merlinsky, 2009:300, 2013a; Melé, 2008), entendida ésta como los “efectos sociales” de los conflictos en la arena política, jurídica y territorial. Su análisis consiste en comprender cómo los conflictos ambientales contribuyen a la transformación del orden social. Pero estos estudios no incluyen el modo en que los conflictos –en la práctica– se canalizan y los diversos roles que cumplen en ese sentido instituciones como la Defensoría del Pueblo, líderes religiosos, jueces y legisladores. Estos actores pueden asumir un rol contendiente y manifestar una posición a favor o en contra del asunto en conflicto, ya sea siendo un aliado –y apoyar las acciones de una de las partes en conflicto a través de, por ejemplo, el patrocinio legal, la asistencia técnica legislativa,

---

<sup>12</sup> Según Lederach (1999:5) existen dos programas de postgrado académicos que en la actualidad se centran en esta teoría: el Instituto Joan B. Kroc para los Estudios Internacionales de la Paz de la Universidad de Notre Dame y el Centro de Justicia y Construcción de Paz de la Universidad Menonita.

etcétera– o convirtiéndose en un mediador u observador y garante de los acuerdos y derechos en juego.

A diferencia del tono un tanto “alarmista” que predomina en el estudio de los conflictos ambientales, se propone aquí el análisis de los conflictos haciendo foco no sólo en las injusticias presentes en torno al acceso, distribución y control de los bienes ambientales sino fundamentalmente, en los roles existentes para la canalización de los conflictos ambientales.

## **2.2 Demandas sociales y conflictos ambientales**

Todo conflicto ambiental esconde siempre un conflicto social (Gudynas y Santandreu, 1998). La discusión teórica sobre los conflictos sociales es extensa y abundante, pero excede los objetivos de esta investigación. Baste señalar, entonces, que el cuerpo teórico que estudia los conflictos sociales (Simmel, 1967; Melucci, 1999; Coser, 1961) tiende a generar consenso en torno a tres puntos: (1) el conflicto contribuye a la transformación del orden social; (2) no existe ni ha existido nunca una sociedad sin conflictos dado que toda comunidad humana genera desigualdades que se expresan y manifiestan bajo la forma de desacuerdos; y (3) el conflicto social se relaciona con las incompatibilidades percibidas en relación a la inequidad e ilegitimidad en la distribución de derechos.

Los conflictos ambientales también presentan falta de acceso e inequidad en la distribución de derechos; las disputas se suceden tanto por el reparto de los beneficios económicos como por los costos de los daños ambientales generados por el uso de un bien ambiental. Estos conflictos han sido caracterizados como “conflictos de demandas por derechos y servicios” (Arce, 2014:50-53). Otros autores (Arellano Yanguas, 2011; Bebbington *et al.*, 2013) también

los han denominado como “conflictos distributivos”. Los actores afectados utilizan el conflicto para aumentar su poder de negociación con el estado y las empresas procurando, así, compensaciones económicas o mejoras en su calidad de vida. También es el caso de la participación de las autoridades subnacionales en los conflictos, con el objetivo de asegurarse el control y uso de las transferencias intergubernamentales y los ingresos que generan el uso, la explotación o la recomposición del recurso natural.

Según la perspectiva constructivista (Hajer, 1995; Fischer y Hajer, 1999), los conflictos ambientales se construyen socialmente sobre la base de ciertas preocupaciones culturales –la falta de atención a las relaciones sociales, las percepciones y expectativas en torno a los debates sobre medio ambiente y las narrativas entendidas en su contexto cognitivo y social–. Las ideas sobre medio ambiente, población y recursos no son neutrales; son políticas en su origen y tienen efectos políticos (Harvey, 1996:148). La definición de conflicto ambiental adoptada por la presente tesis se inscribe en este campo argumentativo y tiene en consideración tanto la relevancia de los actores sociales como la de los funcionarios de gobierno. Se entiende, entonces, al conflicto ambiental como una lucha compleja por la definición del problema ambiental que tiene lugar cuando se presentan demandas sociales por derechos y servicios insatisfechos que afectan la distribución y acceso al uso, manejo y control de los bienes ambientales. Los actores involucrados perciben que satisfacer los intereses de una parte implica, necesariamente, desatender las pretensiones de la otra y actúan basándose en la percepción de tales incompatibilidades (Arce, 2014; Hajer, 1995; Galtung, 2003).

Hajer (1995) presenta al “nuevo conflicto ambiental” como una disputa compleja y continua sobre su significado e interpretación discursiva. El autor sostiene que si se examina de cerca

el discurso presente en los conflictos ambientales, éste es contradictorio y fragmentado. El conflicto ambiental nunca responde a una única causa; por el contrario, su esencia es la multicausalidad. Éste se convierte entonces en una colección de demandas y preocupaciones de una gran diversidad de actores sobre el uso y manejo de un bien ambiental que, además, tiene su propio ciclo de vida (la curva del conflicto): aparece, crece hasta llegar a su punto de máxima tensión y escalada, declina, se encauza, y a menudo reaparece. Si el conflicto ambiental se construye en la arena deliberativa y su definición depende de la interpretación que cada uno de los actores involucrados haga del mismo, entonces para que su canalización sea genuinamente productiva, se requiere tener en cuenta todas estas “interpretaciones posibles” e intereses en juego.

La propuesta que aquí se sostiene, y se explica a continuación, es que el nuevo conflicto ambiental no se trata sólo de una lucha en el campo argumentativo, sino que también se construye en la trayectoria de las etapas que la controversia atraviesa.

### **2.3 El ciclo del conflicto ambiental**

Los conflictos ambientales recorren distintas fases –incluso, muchas veces, atraviesan la misma etapa de forma recurrente–; es difícil establecer un “cierre o fin del conflicto”<sup>13</sup>. Este carácter cíclico y dinámico del conflicto ambiental permite interpretar la ilustración 1 (“curva del conflicto”) y las etapas del conflicto de forma asincrónica.

---

<sup>13</sup> Según Merlinsky (2013b:50), “el reto que enfrenta el investigador que se propone estudiar conflictos ambientales consiste en una dificultad crucial para establecer un corte temporal que no es de ningún modo el cierre del conflicto”.

**Ilustración 1. La curva del ciclo de un conflicto ambiental (adaptado de Lund, 1996)**



En un primer momento –durante la etapa de desarrollo de las precondiciones para la instalación del conflicto–, la controversia es formulada como un problema ambiental que identifica un riesgo ambiental y/o un potencial impacto en la salud o calidad de vida de la población. Sin embargo, para los afectados, estos riesgos muchas veces no son inmediatamente perceptibles, para hacerlos “visibles e interpretables como peligros” se necesita de la ciencia y del juicio de los expertos (Beck, 2010:40). Siguiendo el argumento desarrollado por Hannigan (2006:77-78) sobre los factores que hacen a la constitución de un conflicto ambiental, se requiere no sólo de una autoridad legítima y científica que valide el reclamo; también se precisa de una suerte de “dramatización simbólica y visual” que provoque fuerte atención mediática. Si las demandas sociales no logran impactar en la arena pública –y si existen, además, fuertes patrones de inacción gubernamental y RIGs de indiferencia–, el conflicto podría permanecer décadas formulado tan sólo como un mero problema ambiental.

El conflicto se vuelve evidente y observable una vez que se produce algún tipo de evento, decisión pública o impacto ambiental que pone en evidencia la contradicción subyacente en torno al mismo; es entonces cuando las demandas sociales insatisfechas se manifiestan en la esfera pública. La manifestación refiere a un conjunto de medidas contenciosas –amenazas, declaraciones públicas, reuniones, asambleas, presentaciones judiciales– asumido por alguno de los actores sociales involucrados en el conflicto y producto de una estructura de oportunidades políticas que aumenta su capacidad de presión –a partir, por ejemplo, de la existencia de *aliados* que pueden conformar una *alianza influyente* entre actores locales, grupos movilizadores y representantes de gobiernos locales (Tarrow, 1994)–. Es en esta etapa donde se ponen de manifiesto los distintos repertorios de acción colectiva que están en juego, por ejemplo el derecho a la consulta y/o los discursos contrapuestos en relación a la propiedad, acceso, uso y participación de los beneficios que genera el bien ambiental.

Existen factores que aceleran la escalada del conflicto; tal es el caso de la polarización y las relaciones asimétricas de poder entre los actores en conflicto y/o la extrema degradación o potencial agotamiento de un recurso natural. En Latinoamérica, se advierte una fuerte inequidad en la distribución de las externalidades negativas o costos derivados del uso de los recursos y sus servicios ambientales. Tal inequidad es producto de una distribución social que responde a determinadas estructuras de poder (Martínez Alier, 2004). Al fracasar los procesos de evaluación de impacto ambiental y las consultas y negociaciones con los actores afectados, pueden emerger –si existen, además, fuertes RIGs de disputa o predominio– episodios de violencia colectiva que agraven el conflicto. La escalada es entendida como un momento específico del conflicto en el cual la dinámica de confrontación es expresada a través de una serie de enfrentamientos que pueden tener lugar en los tribunales y juzgados o que pueden también derivar en episodios de violencia.

Por último, la etapa de encauce alude a cierta “madurez” del conflicto (Mitchell, 1996), la cual significa que existe cierta *disponibilidad* de las partes en conflicto a que se implementen acciones para procesar las demandas, ya sea a partir del diseño de una política pública, la creación de una nueva institucionalidad, la realización de una consulta pública o la sanción de una legislación específica. El encauce del conflicto puede generar nuevas tensiones y disensos sobre la forma en que es atendido. Frente a esta situación, los actores sociales pueden abrazar la propuesta e incluso, querer participar activamente en su ejecución, monitoreo o control; o bien pueden rechazarla y buscar soluciones alternativas (Cefaï, 1996: 43-66). El encauce de un conflicto hídrico puede ocurrir a partir de, por ejemplo, la creación de una autoridad de gestión de cuenca. Sin embargo, es importante diferenciar la etapa de encauce del conflicto de su canalización. Un conflicto encauzado no necesariamente se ha canalizado productivamente, ya que ésta última implica abordar algunas de las demandas de que dieron origen al conflicto en cuestión y un cambio en las RIGs existentes.

Si, como se ha señalado, las RIGs tienen el potencial de influir –junto a las demandas sociales– en el curso de una controversia, será menester analizar su significado teórico-conceptual para profundizar en el estudio del rol de la DP en la canalización de los conflictos ambientales.

#### **2.4 Una tipología de las relaciones intergubernamentales ambientales**

El estudio de las RIGs se ha llevado adelante, principalmente, en Estados Unidos a partir de la década de los setenta. En su análisis introductorio al clásico *Las relaciones intergubernamentales* (Wright, 1997), José Luis Méndez define a las RIGs haciendo

referencia a sus dos dimensiones: (1) en el nivel vertical, las relaciones asimétricas entre las distintas unidades territoriales de gobierno –por caso entre los gobiernos subnacional y nacional–; y (2) en el nivel horizontal, las relaciones entre unidades subnacionales de un mismo nivel territorial –por ejemplo, las que se dan entre municipios–. Las RIGs incluyen funcionarios y entidades gubernamentales de todo tipo y tamaño y trascienden las pautas gubernamentales de actuación constitucionalmente reconocidas, ampliando así el abanico de relaciones entre los niveles nacional, subnacional, regional, provincial y local (Agranoff, 1993). Lo más relevante no es lo que se “debe hacer” sino lo que efectivamente “se hace”; es decir, los arreglos informales y prácticos. Esta perspectiva incluye, principalmente, los intereses, objetivos y estrategias de los funcionarios involucrados (Gutiérrez y Alonso, en prensa).

Las investigaciones académicas sobre las RIGs se diferencian de la literatura sobre el federalismo. Elazar (1990:38-39), por caso, argumenta que el federalismo es un concepto anterior a las RIG y considera a estas últimas un “tecnicismo”, un “término subsidiario” útil a los efectos de dar cuenta de los procedimientos y dinámicas propios de los sistemas políticos. Es más, el autor sostiene que las RIGs también pueden ser de utilidad para analizar las relaciones entre el gobierno central y las autoridades locales en los estados unitarios, ya que no requieren tener en cuenta el carácter formal del régimen político. También para Wright (1997:100-103) las RIGs se distancian de la visión institucional del federalismo, pero por razones diferentes: porque van más allá de la relación clásica entre provincia y nación –pues se interesan por las relaciones entre todos los niveles de gobierno–, porque hacen foco en la formulación e implementación de políticas públicas y, finalmente, porque no asumen que el nivel nacional es siempre superior. Sin embargo, el análisis de Wright desestima los efectos

de las reglas formales sobre las RIGs, a la vez que sobredimensiona la articulación entre los funcionarios de los distintos niveles de la administración (Gutiérrez y Alonso, en prensa:9).

Pese a las advertencias de Wright (1997) y Elazar (1990) sobre la brecha existente entre el diseño institucional y las relaciones que, en la práctica, se establecen entre funcionarios de distinto nivel, el tipo de diseño institucional sí condiciona, en buena medida, la lógica de interacción entre los funcionarios. Sin embargo, a pesar de estas salvedades, el enfoque de las RIGs es, sin duda, el más apropiado para comprender la influencia y el tipo de actitudes y relaciones que se dan en la práctica entre los distintos funcionarios involucrados en un conflicto ambiental.

Las relaciones intergubernamentales en lo relativo al área ambiental han sido estudiadas y analizadas, principalmente, en Canadá, Australia y Estados Unidos, con énfasis en aquellos acuerdos –generados bajo sistemas federales– vinculados a la protección del ambiente (Harrison, 1996; Harrison y Fafard, 2000; Holland *et al.*, 1996; Scheberle, 2005). Es particularmente destacable el trabajo realizado por los canadienses Harrison y Fafard (2000) a partir del estudio de las RIGs y las políticas ambientales. El objetivo de los autores es trascender la dicotomía clásica que enmarca a las políticas y las RIGs como “conflicto *versus* cooperación”. A tal efecto, esta investigación propone a continuación una tipología de relaciones intergubernamentales ambientales de autoría propia que refleja –en la práctica– el grado de compatibilidad o incompatibilidad de las políticas en lo relativo a los conflictos ambientales, en dos niveles de análisis: el vertical entre el gobierno nacional y los subnacionales y el horizontal entre los gobiernos subnacionales (municipios, provincias, regiones). Se enumeran, entonces, las cuatro categorías elaboradas en base al trabajo pionero de Wright (1997) y a los estudios de Harrison y Fafard (2000):

### **RIGs de disputa**

El conflicto intergubernamental tiene lugar cuando los gobiernos enfrentan grandes diferencias en lo relativo a sus políticas de protección del ambiente y de desarrollo económico. Ya sea que difieran o no en torno a los objetivos a alcanzar y los instrumentos para alcanzarlos, –por ejemplo, atraer capitales o arribar a un mayor acceso a transferencias económicas intergubernamentales por la explotación del recurso–, esta competencia puede llevar a los gobiernos subnacionales a bajar los estándares ambientales para conseguir mayores inversiones y, eventualmente, a una disputa tanto entre los gobiernos subnacionales (horizontal) como entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (vertical) por el uso de los servicios ambientales y la repartición de los beneficios asociados a la explotación de un recurso natural. Otra fuente de disputa se manifiesta cuando el gobierno nacional avanza por sobre atribuciones no delegadas de los gobiernos subnacionales y refuerza un patrón de inacción ante –por ejemplo– conflictos por daños ambientales entre distintas jurisdicciones.

### **RIGs de predominio**

Existen relaciones de predominio cuando un gobierno se ve a sí mismo como el principal y único responsable para el impulso de determinada política, desconociendo así las atribuciones de otros niveles gubernamentales. En tales casos, los gobiernos –nacional o subnacionales– implementan, por ejemplo, políticas de extracción de recursos naturales sin tener en cuenta las preferencias o políticas de otras instancias de gobierno. Las relaciones, pues, tienden a centralizarse y a tener un alto nivel de independencia. Estas RIGs se vuelven evidentes cuando, por caso, funcionarios nacionales llevan a cabo audiencias o consultas públicas –en el marco de procesos de evaluación de impacto ambiental–, sin articular tales acciones con las

autoridades locales, o cuando los funcionarios subnacionales resisten la participación del gobierno nacional en la implementación de políticas ambientales.

### **RIGs de coordinación**

Refieren, principalmente, a la existencia de un grado mínimo de compatibilidad y articulación entre las políticas de explotación y protección de los bienes ambientales. En tales casos, se reconoce al otro nivel de gobierno como un actor corresponsable (Escolar, 2009). La coordinación puede estar centralizada en una unidad gubernamental (vertical) o descentralizada en distintas unidades gubernamentales subnacionales (horizontal). Según Agranoff (citado en Scheberle, 2005:70), la colaboración entre las distintas unidades gubernamentales requiere importantes habilidades de negociación política. Los funcionarios no tienden, *per se*, a articularse con otros agentes gubernamentales; la coordinación requiere, por el contrario, de recursos humanos capacitados para realizar acciones e implementar políticas conjuntas (Gutiérrez y Alonso, en prensa:17). Ante esta incapacidad estatal, suele suceder que son los poderes judicial o legislativo quienes actúan –ya sea mediante fallos de los tribunales o cortes constitucionales, o a través de la sanción de leyes–, forzando a los distintos niveles de gobierno a adoptar acciones coordinadas.

### **RIGs de indiferencia**

Las relaciones de indiferencia describen un patrón en el cual los funcionarios de los distintos niveles de gobierno se ignoran mutuamente. Pueden existir actitudes de indiferencia entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales (vertical) o entre éstos últimos entre sí (horizontal). La indiferencia puede dar lugar a una así llamada “inacción”, situación en la cual cada nivel de gobierno se desentiende del problema y no asume la responsabilidad del control y protección de los bienes ambientales que le compete (Harrison, 1996). Así pues, la inacción

habilita a los gobiernos a desentenderse de los conflictos y a potenciar una conducta oportunista que, por así decirlo, “evita” el conflicto ambiental. En estas circunstancias, también puede producirse lo que Oates (2001:7-8) denomina “efecto local de derrame”, aquel que ocurre cuando las externalidades trascienden una jurisdicción e impactan en otras. Ante esta situación, y frente a la falta de claridad en las prerrogativas asignadas a los gobiernos subnacionales y nacionales, éstos tienden a la inacción voluntaria con el objetivo manifiesto de desentenderse de los costos derivados del daño ambiental.

## **2.5 RIGs y notas sobre la descentralización**

En América Latina, el estudio de las RIGs se ha desarrollado de la mano de la investigación sobre los procesos de descentralización. A lo largo de la década de 1990, la consolidación regional de la democracia fue acompañada por una serie de procesos de descentralización (Falleti, 2010; Jordana, 2001), entendida ésta como la transferencia de responsabilidades y capacidades de los gobiernos nacionales a unidades subnacionales. Ciertos análisis sobre los procesos latinoamericanos de descentralización hacen foco, por un lado, en el poder centralizador del gobierno nacional por sobre los gobiernos subnacionales (Falleti, 2010; Tanaka, 2002) y, por otro lado, en el poder y los recursos con que cuentan los gobiernos subnacionales para evitar la injerencia del gobierno nacional (Alonso y Repetto, 2004).

Sin embargo, existe un consenso generalizado con respecto a que, tanto en los estados unitarios<sup>14</sup> como en los federales<sup>15</sup>, los poderes locales han venido adquiriendo un

---

<sup>14</sup> Un estado unitario clásico es un sistema con una organización territorial que depende directamente del gobierno central. Lucio Levi (en Bobbio *et al.*, 1998:710-712) define al unitarismo como “la existencia de una administración central que: o bien designa delegados regionales, o bien ejerce y controla directamente el poder local”. Hoy en día existen, sin embargo, modelos unitarios regionalizados –con instituciones políticas intermedias elegidas democráticamente– que plantean una mayor coordinación entre los distintos niveles de gobierno y cierta limitación a la centralización del poder.

protagonismo creciente merced al proceso de descentralización mencionado (Gutiérrez, 2012). De hecho, los actores locales han aumentado sus habilidades de negociación, a partir de la apertura de más espacios para la colaboración y una fuerte voluntad de actuar en beneficio de sus propios intereses estratégicos. Este proceso, justamente, ha puesto a las relaciones intergubernamentales en el centro de la escena, a partir de la revalorización de los intereses territoriales y de la política subnacional.

Las demandas sociales que construyen los conflictos ambientales también se han hecho eco de esta revalorización, centrando, pues, sus prerrogativas en las entidades y gobiernos subnacionales, sobre todo cuando cuentan con instrumentos recaudatorios propios o reciben transferencias intergubernamentales. Allí tienden a prevalecer RIGs de disputa, especialmente cuando se ponen en juego estas transferencias asociadas a la explotación de los recursos naturales. Sin embargo, la existencia de fuertes RIGs de predominio se verifica también – sobre todo, en las actitudes y posiciones de los funcionarios que responden al gobierno central– cuando se trata de desarrollar proyectos de extracción de recursos naturales que implican grandes inversiones económicas para el país. Las RIGs de predominio subnacional y la disputa intergubernamental también están allí presentes, sobre todo en los casos en los que los funcionarios de los gobiernos subnacionales consideran que el gobierno nacional está avanzando por sobre sus competencias no delegadas.

---

<sup>15</sup> La definición clásica de Dahl del federalismo sostiene la existencia de una doble soberanía: “un sistema en donde algunos asuntos son exclusiva competencia de unidades locales y están constitucionalmente fuera de la órbita del gobierno nacional; y donde ciertos asuntos están constitucionalmente fuera de la órbita de las autoridades locales” (citado en Stepan, 2004:32). Al interior de los estados federales se pueden distinguir tres tipos de federalismo: (1) dual, (2) cooperativo y (3) competitivo. El primero supone una total separación entre los niveles de gobierno. El segundo fomenta e incentiva la cooperación entre los distintos niveles de gobierno. En el tercero, por último, los gobiernos subnacionales poseen la prerrogativa para la implementación de políticas pero compiten entre sí por el acceso a los recursos. Uno de los principales problemas de los estudios sobre el federalismo competitivo y dual es que han hecho hincapié en las relaciones verticalistas entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional, dejando de lado la dimensión del conflicto interprovincial (Gibson y Falletti, 2007). Otros autores proponen, por su parte, agregar a este análisis el estudio del conflicto entre unidades subnacionales que comparten un mismo nivel de gobierno (González, 2012; Escolar y Calvo, 2005; Olmeda, 2012).

Otro es el caso cuando los límites y mecanismos de articulación interjurisdiccional no están claramente definidos. Existe –muchas veces– una superposición de funciones tanto entre los gobiernos subnacionales como entre éstos y el gobierno nacional. En esos casos se advierte, también, una suerte de vacío legal en lo tocante a la gestión de políticas públicas concurrentes y una consecuente debilidad de sanción frente al incumplimiento de los deberes constitucionales (Gutiérrez, 2012; Gutiérrez y Alonso, en prensa; Harrison, 1996; Gibson y Falleti, 2007; Gibson, 2004; Escolar, 2009). Esta incertidumbre es, precisamente, la que permite que prevalezcan escenarios en los que los gobiernos, en la práctica, se desentienden del conflicto, no asumen la responsabilidad del control y protección de los bienes ambientales, y presentan RIGs de indiferencia frente a daños ambientales interjurisdiccionales.

La disparidad de recursos y capacidades de los gobiernos locales que atraviesan procesos de descentralización –tanto en los estados unitarios como en los federales– genera tensiones al interior de las relaciones intergubernamentales. Es común que el gobierno central –haciendo uso de transferencias discrecionales de asignación de recursos– explote de manera oportunista a los gobiernos subnacionales para lograr apoyos a sus prerrogativas (Jordana, 2001). Sin embargo, también se verifica la existencia de RIGs de coordinación entre los distintos actores subnacionales y entre éstos y el gobierno nacional. Esta coordinación se puede estructurar a través de consejos o comisiones intersectoriales, cuya misión es la de implementar políticas ambientales concurrentes entre las distintas jurisdicciones. Lo cierto es que estos ámbitos de coordinación interjurisdiccional son muy complejos y suelen presentarse como espacios de resistencia de los gobiernos subnacionales a las políticas del gobierno central.

Según Falletti (2010), durante el proceso de descentralización que vivió la Argentina desde los últimos años de la década de 1970 han prevalecido los intereses nacionales, generando un cambio mínimo en el equilibrio de poderes. Es innegable, sin embargo, que este proceso revivió y acentuó el protagonismo de los gobiernos subnacionales, ubicando en el centro de la discusión no sólo el rol de los gobernadores e intendentes como administradores de presupuestos y obras públicas, sino también su función como articuladores de las demandas locales –presentes en todo conflicto ambiental– frente al gobierno provincial y/o nacional. En Argentina cada provincia cuenta con un organismo ambiental propio. Dependiendo de la provincia, éstos tienen diferentes niveles jerárquicos, presupuesto y relevancia institucional. El principal organismo articulador interjurisdiccional –el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)–, es un órgano cuyo objetivo, según su propia definición, es la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros (art.1, COFEMA). Sin embargo, en la práctica éste carece de consenso federal y, por lo tanto, de poder de acción (Rey, 2011). En un estado federal se plantean tensiones producto de la diversidad de agendas y arreglos institucionales entre los distintos niveles de gobierno, lo que dificulta la capacidad de cooperación intergubernamental (Isuani, 2006).

En Perú, por otro lado, el proceso descentralizador que se inició con el regreso de la democracia sufrió los límites propios del sistema unitario. Existe un modelo de gestión público ambiental altamente centralizado y además los gobiernos regionales y locales presentan una débil capacidad de gestión administrativa (Bebbington *et al.*, 2013). El país también cuenta con un Consejo Nacional de Medioambiente (CONAM), cuya misión es planificar y coordinar a los gobiernos subnacionales y a las diferentes entidades estatales en una política ambiental nacional, pero al igual que en la Argentina, en la práctica, su articulación es casi inexistente.

## 2.6 El rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales

En América Latina, las Defensorías y los marcos de acción pública ambiental surgen, al unísono, en torno a la década de 1990. Esto significó, para las DPs, la incorporación de los derechos de tercera generación –también conocidos como derechos económicos, sociales y culturales (DESC)– que incluyen el derecho a un ambiente sano. Todo conflicto ambiental involucra demandas ciudadanas referentes a DESC presuntamente vulnerados o en riesgo de serlo. En tal contexto, el papel de las DPs –como protectoras del ambiente– ha sido el asesoramiento y acompañamiento a aquellos actores sociales que encuentran vulnerados sus derechos.

Por un lado, la historia del Defensor del Pueblo se remonta –encarnado en la figura del *tribuno de la plebe*– a la antigua Grecia (siglos VI a VIII a.C.). Por otro lado, y del mismo modo, también está presente en la obra de Jean Jacques Rousseau (1712-1778) y su idea del tribunado como una institución mediadora entre el pueblo y el poder que se ejerce en su nombre. La figura del *ombudsman* se originó en Suecia en el siglo XIX y se expandió tiempo después a los países escandinavos. Se atribuye el término *ombudsman* al jurista sueco Hans Harta, que redactó la Constitución sueca de 1809 (Constenla, 2010). Sin embargo, a pesar del parentesco, la figura fue reformulada por el modelo ibérico a través de las constituciones de Portugal (1976) y España (1978) y extendida ampliamente a lo largo del siglo XX a otros países de Europa –particularmente, Francia, Gran Bretaña y Holanda–. La institución del Defensor del Pueblo<sup>16</sup> existe en Latinoamérica desde las últimas dos décadas, teniendo como

---

<sup>16</sup> Según Constenla (2010: 257-271), las características del Defensor del Pueblo son:

principal inspiración al modelo ibérico. Este modelo le asigna el nombre de Defensor del Pueblo a la figura del *ombudsman* y le atribuye una legitimación doble: tanto la protección de los derechos de las personas como la supervisión de la administración pública. Por otro lado, le otorga competencias para interponer recursos de inconstitucionalidad –amparos, *habeas corpus* y *amicus curiae*, entre otros–.

El desarrollo de la figura del *Ombudsman* en Iberoamérica surge a partir de la influencia que ejerce la Constitución española de 1978 en los países latinoamericanos. El modelo del Defensor del Pueblo responsable de la defensa de los derechos humanos ante la administración del estado constituye un paradigma en la región, aunque la versión

- 
1. Requisitos para acceder al puesto: que goce de conocida reputación de integridad e independencia. Órgano que elige: Congreso de la Nación, a través de una comisión especial por él designada. Se elige por voto mayoritario de los dos tercios. La duración del cargo es de cinco años y puede ser reelegido una sola vez.
  2. Autonomía: la independencia es lo que mantiene la legitimidad y credibilidad del defensor. Aunque es independiente, se desempeña en la estructura del estado y está subordinado a las leyes que regulan el ejercicio de cargos públicos. La Defensoría es autónoma y goza de total independencia en el ejercicio de sus funciones. Su presupuesto financiero, en algunos casos, es incluido en la partida del poder legislativo, del poder ejecutivo o bien existe de manera independiente.
  3. Facultades de investigación: es función del Defensor del Pueblo investigar por decisión de oficio o a pedido de cualquier persona. Para ello, puede pedir informes a todas las instancias del gobierno sin seguir vía jerárquica alguna.
  4. Puede formular a las autoridades públicas advertencias, recomendaciones y sugerencias para la adopción de medidas. En todos los casos, las autoridades están obligadas a responder por escrito en el plazo de 30 días.
  5. Carácter no vinculante de sus resoluciones: El Defensor del Pueblo no administra justicia ni sustituye a la administración, solo aconseja y recomienda y, en algunos casos, puede presentarse como parte en los tribunales. La recomendación no es obligatoria, pero sí tiene el efecto jurídico del que la autoridad no puede desentenderse.
  6. Poder de iniciativa: el Defensor del Pueblo lleva a cabo una valoración crítica de las normas y puede proponer nuevas leyes o la reforma de leyes existentes.
  7. Informe anual: este informe debe realizarse de forma anual al Congreso de la Nación para dar cuenta de todas sus actuaciones.
  8. Control sobre la administración pública: el Defensor del Pueblo tiene entre sus competencias controlar la legalidad de la actuación pública.
  9. Monitoreo de políticas públicas: el defensor debe promover un sistema de monitoreo que le permita identificar de que forma el estado cumple con sus responsabilidades constitucionales.
  10. Mediar entre la sociedad y el estado: el Defensor del Pueblo reúne varios atributos que facilitan su intervención como mediador en un conflicto: independencia, informalidad, imparcialidad, confidencialidad y prescindencia política.
  11. Legitimación procesal: tiene la posibilidad de entablar procesos constitucionales para la protección de los derechos de las personas, no debe reducirse solo a la función de amparos, sino que puede incorporar todo tipo de procesos. El Defensor del Pueblo puede interponer una acción de *Habeas Corpus*, acción de amparo, acción de *habeas data*, *amicus curiae*, o actuar como un tercero para la tutela de los derechos constitucionales de la persona y de la comunidad.

iberoamericana amplía el marco de su actuación en dos sentidos singulares: a) por una parte, favorece la intervención del Defensor para investigar cualquier violación a los derechos humanos –aunque sea responsabilidad de particulares–, abarcando, en materia de protección no jurisdiccional, campos que están más allá de la administración del estado propiamente dicha; b) por otra parte, supone también la defensa de los derechos de incidencia colectiva, intereses difusos o derechos susceptibles de ser reclamados mediante acciones públicas contra el estado –por acción u omisión– o contra particulares, en un contexto en el que el estado ha dejado de tener presencia en zonas sensibles de Latinoamérica (Santistevan de Noriega, 2004:103).

Será a partir de la afluencia de reformas constitucionales que surgirán la mayoría de las Defensorías del Pueblo en América Latina (Guatemala, 1985; México, 1992; El Salvador, 1991; Costa Rica, 1992; Nicaragua, 1995; Honduras, 1996; Venezuela, 1999; Ecuador, 1998; Colombia, 1991; Perú, 1993; Bolivia, 1994; Argentina, 1993; Paraguay, 1992; Panamá, 1996; Uruguay, 2012). Considerado el amplio historial de violación de derechos humanos en la región y la ausencia de mecanismos eficientes de control de la administración pública, las DPs nacen con un sesgo muy claro hacia la defensa y protección de derechos y contando –en algunos casos– con un fuerte involucramiento en la conflictividad sociopolítica (Santistevan de Noriega, 2004).

La Defensoría del Pueblo es un órgano de control autónomo del estado cuya misión es la defensa de los derechos constitucionales, garantizando activamente los derechos de las personas y grupos afectados; en ocasiones se la ha definido, también, como un magisterio de persuasión o de opinión. Diariamente ingresa a una DP todo tipo de quejas de ciudadanos,

usuarios, organizaciones no gubernamentales y demás organismos que reclaman se le exija al estado una respuesta precisa sobre sus reclamos y necesidades.

Si se entienden los derechos ambientales como el derecho humano al aire, agua y al suelo, tanto para la generación presente como para las venideras (Hiskes, 2009), esta aseveración genera, entonces, dos implicancias relevantes. La primera es el reconocimiento de un derecho colectivo en el que la actual generación es responsable por las generaciones futuras; se tiene, así, un panorama en el que las acciones legales pueden ser promovidas no sólo por los afectados directos sino por organizaciones e instituciones que representen esos intereses de manera indirecta. La segunda implicancia es que los derechos ambientales se vuelven una cuestión vinculada a la justicia, por cuanto generan efectos distributivos en la población (Gutiérrez, en prensa). Los intereses indirectos, o difusos, son aquellos que no son ni fácilmente localizables en un sujeto ni tampoco protagonizados por grupos formales o jurídicamente constituidos; están, por el contrario, indeterminados: esparcidos en torno a un vasto sector de la comunidad (Vanossi, 1985).

Las Defensorías –actuando en representación de estos intereses difusos y asumiéndolos como propios– reconocen así el derecho ambiental como un derecho humano colectivo. A ellas les corresponde, asimismo, la supervisión del cumplimiento de las obligaciones estatales respecto a los bienes ambientales, con el fin de proteger los derechos de la ciudadanía y promover su participación activa. Los conflictos ambientales constituyen, entonces, un tema que compete a las Defensorías en la medida en que en tal materia se ponen en juego derechos fundamentales. En este tipo de controversias se ven afectados derechos ambientales y es así que, desde la perspectiva de la protección de derechos, las Defensorías participan de la canalización de los conflictos asumiendo distintos roles y tomando parte en diversas acciones.

A continuación, se describen los roles y acciones de las DPs en tales disputas. Éstas cumplen cinco roles en la canalización de los conflictos: 1) colaboradoras críticas del estado, 2) observadoras del conflicto, 3) mediadoras, 4) litigantes y 5) legisladoras.

El rol de “colaborador crítico” es ejercido por las DPs –frente a la vulneración de un derecho– a partir de la generación de recomendaciones específicas. La idea de “colaboración” no implica reemplazo ni sustitución de las competencias del estado, sino el ejercicio del magisterio de la opinión, el acompañamiento, supervisión y la “*accountability* horizontal y vertical” de las entidades gubernamentales (O’Donnell, 2004).

La “*accountability* horizontal” se refiere a la capacidad de emprender acciones de control interestatal y exigir cuentas en relación con actos u omisiones de otros agentes estatales (O’Donnell, 2004:12). Por otro lado, la “*accountability* vertical” es entendida aquí según la conceptualización realizada por Peruzzotti y Smulovitz (2002:10), de “*accountability* social”, es decir el reclamo (no electoral) de los ciudadanos, ONGs y medios que tiene como objeto monitorear (exigir y denunciar) el comportamiento de los funcionarios públicos y activar la operación de las agencias de control horizontal. Es más, los autores argumentan que la capacidad de generar alianzas con ONGs y ciudadanos aumenta la efectividad de la Defensoría para incidir sobre los organismos estatales. Es así que la DP ejerce el citado rol a partir de la posibilidad de librar actuaciones, generar informes especiales y abrir investigaciones de oficio sobre el conflicto ambiental de que se trate.

El segundo de sus roles es el de “observador”. Éste tiene un alcance muy claro en lo referente a la protección de derechos y actúa en situaciones en las que tales derechos son vulnerados y

afectan a los sectores más débiles de la población. Para cumplir con este rol, la DP realiza un seguimiento constante y monitoreo de los conflictos ambientales así como de la implementación de leyes vinculadas al conflicto en cuestión, haciendo uso de una serie de herramientas para sistematizar la información –reportes, informes, etcétera–. Por otro lado, también desarrolla sistemas de alerta temprana de conflictos y se convierte, así, en un aliado y garante de acuerdos entre distintos actores que vela por el carácter legítimo y transparente del proceso, el cumplimiento de las formalidades, la protección de los derechos, etcétera.

El rol de “mediador” no ha tenido en la región sudamericana una consagración normativa generalizada. Sin embargo, la DP, por su propia naturaleza, cumple con el mandato de ser un magisterio de la persuasión. Con motivo del VII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana del *Ombudsman* (FIO), la “Declaración de Lisboa” –20 de noviembre de 2002– puso de relieve el carácter “mediador” del *ombudsman* para las relaciones entre la ciudadanía y los poderes públicos y en pos de favorecer la solución de conflictos. Dado que las Defensorías no poseen ningún poder coercitivo, su fuerza radica en su propia legitimidad, credibilidad y conocimiento; la persuasión puede ser entendida, entonces, como una suerte de intermediación de buenos oficios. En los conflictos ambientales, la DP puede realizar tareas de intermediación por medio de canales informales –reuniones bilaterales, comunicaciones telefónicas, etcétera– o estructurar e institucionalizar la persuasión a través de la creación de procesos con reglas de funcionamiento precisas –espacios o mesas de diálogo–.

El cuarto rol corresponde al papel de “litigante”. La mayoría de las DPs –a causa de la ya mencionada influencia del modelo ibérico– cuentan, en sus cartas o leyes orgánicas, con la figura normativa que le permite al Defensor del Pueblo la legitimación procesal para interponer acciones de inconstitucionalidad. Esta legitimación se refiere a la relación que

existe entre quien pide –el acto de pedir– y acerca de lo que pide –el derecho a pedir–; es decir, al nexo que vincula a la persona con el derecho (Gozaini, 1994, 2005). Se establece que “el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal”; significa, entonces, que la legitimación *ad processum* está reconocida constitucionalmente: existe el derecho a tener un proceso útil y efectivo. Será, entonces, la legitimación *ad causam* la que precisará ser esclarecida –vale decir, la referida a la importancia de los valores que se defienden–.

La DP puede entonces llevar a cabo, con el propósito de proteger un derecho que está siendo vulnerado, acciones de amparo, *amicus curiae*, *habeas corpus*, etcétera. El uso del litigio estratégico judicializa el conflicto ambiental, lo cual también puede tener efectos institucionales a partir de la generación de normas y de jurisprudencia. El litigio estratégico es, entonces, una herramienta jurídica que la DP utiliza cuando se ven afectados derechos colectivos, e involucra la selección y presentación de un caso concreto ante los tribunales con el objetivo de lograr, en última instancia, cambios estructurales a nivel social:

Es posible generar una herramienta útil para promover derechos no garantizados, tanto por las propias insuficiencias del estado, como porque su protección efectiva sólo se activa a partir del reclamo de los grupos afectados [...]. El litigio estratégico no sólo fija límites a los abusos del poder, sino que puede, en ciertos contextos, generar programas de acciones positivas para la resolución de problemas estructurales por parte del estado (CELS, 2008: 17-18).

Por último, en su rol de “legislador”, la DP, en base a su conocimiento de las disputas ambientales más conflictivas, puede identificar los vacíos legislativos o de políticas públicas allí donde los hubiere. Entre las atribuciones de la DP se encuentra la iniciativa legislativa que la habilita a proponer la formulación o modificación de leyes existentes. Además, también puede ser requerida para la revisión de propuestas legislativas. En tal caso, la DP mediante dictámenes emite su opinión al Parlamento.

En resumen, la DP busca la canalización de los conflictos ambientales a partir de la asunción de dos roles que ejerce de manera constante: colaborador crítico, por un lado, y observador de la controversia, por otro. Ejerce, asimismo y de forma intermitente, las funciones de mediador, litigante y legislador. Es de esa manera que la DP actúa, protegiendo derechos y acompañando el desarrollo constructivo del conflicto ambiental en sus distintas etapas –de pre-instalación, de manifestación, de escalada y de encauce–. Sin embargo, vale la pena advertir que los tres últimos roles mencionados –mediador, litigante y legislador– no se instrumentan de la misma manera en todas las DP, sino que varían en función de la etapa en que encuentre el conflicto ambiental y del tipo de RIGs presente.

Tal como se señaló en el capítulo introductorio, cuando las RIGs son de indiferencia y el conflicto ambiental se encuentra en la etapa de pre-instalación o ya está manifiesto, la DP asume –predominantemente– el rol de litigante. Y cuando las RIGs son de predominio y/o de disputa y el conflicto ambiental se encuentra en su etapa de manifestación o escalada, la DP asume –predominantemente– el rol de mediador y/o de legislador. A continuación se constatarán estas hipótesis a la luz de los dos casos seleccionados –las Defensorías del Pueblo de Argentina y Perú–.

### **III.**

## **LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE ARGENTINA Y PERÚ Y SU ROL EN LOS CONFLICTOS AMBIENTALES**

Las DPs de Argentina y Perú han desarrollado, a lo largo de los últimos diez años, una serie de roles y acciones similares tendientes a acompañar el desarrollo y la canalización productiva de los conflictos ambientales. En este capítulo se analizan y detallan las características centrales de las Defensorías.

En primer lugar, se hará referencia a la incorporación de la figura del Defensor de Pueblo en la normativa constitucional de cada país (sección 3.1). Luego se hará alusión a cierta tendencia –existente en la región latinoamericana– a la acefalía institucional de las DPs, a causa de lo cual resulta preocupante la dificultad que registran los Parlamentos de Argentina y Perú para lograr las mayorías y consensos requeridos para la elección del Defensor del Pueblo (sección 3.2).

Ambas DPs cuentan con la figura del Defensor adjunto, que puede reemplazar al Defensor del Pueblo ante las dificultades mencionadas para nombrar un sucesor. Para una mejor comprensión de su organización, también se describirá el funcionamiento y la estructura orgánica de cada DP, se hará hincapié en los mecanismos de *accountability* social y se compararán las quejas generales recibidas por las DPs (secciones 3.3 y 3.4), así como su accionar en el seguimiento y “observación” de los conflictos ambientales. La intervención de las Defensorías está condicionada, en parte, por el tipo RIGs predominantes y la evolución de las demandas socio-ambientales. No funcionará del mismo modo una DP en un contexto

donde priman actitudes centralistas que en uno donde existe un fuerte predominio provincial sobre los recursos naturales. En el primer escenario, la Defensoría tenderá a actuar con mayor autonomía y de forma más centralizada; en el segundo caso, podrá tener una mayor coordinación con las Defensorías subnacionales.

Por último, se describirán las unidades de análisis seleccionadas para cada caso: el Área de Medioambiente y Desarrollo Sustentable de la DP de Argentina y la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad de la DP de Perú; y se realizará una sistematización –a partir de datos generados por las DPs– de la evolución de las demandas socio-ambientales recibidas en cada caso (secciones: 3.4.1 y 3.4.2).

### **3.1 Las Defensorías del Pueblo en la normativa constitucional**

La figura del Defensor del Pueblo de la Nación fue incorporada al sistema político argentino con carácter previo a la reforma constitucional de 1994. Incluso –debido al carácter federal del país– algunas constituciones y estructuras provinciales ya contemplaban la figura defensorial aún antes de la creación del Defensor del Pueblo de la Nación en 1993<sup>17</sup>.

En la actualidad, hay un total de 40 Defensorías del Pueblo a nivel subnacional –13 provinciales<sup>18</sup> y 27 municipales<sup>19</sup>–. En virtud de los objetivos planteados en la presente investigación, se hará foco en la Defensoría del Pueblo de la Nación y, específicamente, en su

---

<sup>17</sup> Por ejemplo, a nivel municipal la DP de la Ciudad de la Plata se crea en 1992 y a nivel provincial la DP de la provincia de Santa Fe se crea en 1993.

<sup>18</sup> Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, San Juan, San Luis, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Chubut, Río Negro, Corrientes, Formosa y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>19</sup> Chilecito, Santiago del Estero capital, La Banda, Frías, Córdoba capital, Corral de Bustos-Ifflinger, Villa María, Neuquén capital, Centenario, Bariloche, Salta capital, Posadas, Corrientes capital, Ituzaingó, Goya, Gob. Virasoro, Saladas, Paraná, Vicente López, Gral. Pueyrredón, La Plata, La Matanza, Escobar, Pilar, Avellaneda, Quilmes y Morón.

área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Sin embargo, y dado el carácter relevante que han adquirido las unidades subnacionales en los conflictos ambientales, más adelante se hará mención al rol asumido por las DPs en el nivel subnacional, particularmente en lo tocante al análisis del conflicto de la Cuenca del Salí-Dulce.

Para comenzar con el estudio de las DPs, se observa que la ley nacional de creación de la figura del Defensor del Pueblo (Ley N° 24.284/93), sancionada en diciembre de 1993, estipula que:

El objetivo fundamental de esta institución es el de proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional (art. 1).

La citada reforma constitucional recogió la reglamentación de esta ley y, tras una nueva modificación legislativa, el 28 de setiembre de 1994 se sancionó la así llamada Ley Orgánica del Defensor del Pueblo (Ley N° 24.379/94). Ésta ubicó al Defensor en el ámbito del poder legislativo, garantizando así su independencia parlamentaria, dotándolo de iniciativa legislativa y asegurando el presupuesto para el funcionamiento administrativo de la Defensoría.

En la Convención Constituyente de 1994 el rol del Defensor del Pueblo adquirió mayor relevancia. En el transcurso de las sesiones ordinarias de la citada convención, el constitucionalista Héctor Masnatta expresaba el rol social que cumple el Defensor del Pueblo:

¿Qué es el Defensor del Pueblo? Para decirlo en términos inteligibles, es nada más ni nada menos que el abogado de la sociedad... La aparición de la figura del *ombudsman* se justifica por la falta de mecanismos eficaces que representen instrumentos mediadores idóneos para lograr un acercamiento entre el estado y el ciudadano, quien se ha acostumbrado a vivir en medio de dos ideas que constituyen coordenadas de su existencia: incertidumbre y desconfianza. La primera porque no sabe si está violando alguna reglamentación; la segunda porque no confía demasiado en los remedios jurídicos que le dicen que tiene a su alcance (Convención Constituyente, 1994, 13a reunión, 3a sesión ordinaria, intervención de Héctor Masnatta).

La reforma constitucional de 1994 también incluyó una serie de nuevas herramientas de participación ciudadana; tal es el caso de la iniciativa popular –incluida en el artículo 39 de la Constitución y regida por la Ley N° 24.747/96– que establece que los ciudadanos, avalados por, al menos, quinientas mil firmas, tienen derecho a presentar un proyecto de ley en la Cámara de Diputados. La ley que reglamenta este derecho encomienda que el proyecto deba presentarse, para su verificación, ante el Defensor del Pueblo quien tiene la tarea de revisar la ausencia de objeciones legales al mismo<sup>20</sup>.

En el caso de Perú la Defensoría también fue creada alrededor de los años 1990 con la aprobación de la Constitución de 1993. Si bien ésta ya tenía un antecedente en la Constitución anterior (de 1979) dentro del Ministerio Público –se denominaba Fiscalía de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo–, esta fiscalía no era una entidad autónoma y resultaba incongruente que el órgano estatal titular de la acción penal a cargo de acusar a las personas fuera, a la vez, el encargado de defenderlas (Abad Yupanqui, 2010: 484).

El ex presidente Alberto Fujimori (1990-2000) realizó en el año 1992 un “auto golpe” en el que quedaron suspendidas las garantías constitucionales y fue disuelto el Congreso de la República. En este escenario de gran debilidad institucional y con un sistema de partidos altamente fragmentado (a la vez que deslegitimado), se realizó la convocatoria a un Congreso Constituyente Democrático. Tal Congreso tuvo a su cargo la aprobación de una nueva Constitución (la de 1993), en la cual se incluye un capítulo que establece la creación de la Defensoría del Pueblo de Perú (arts. 161 y 162).

---

<sup>20</sup> Dos proyectos lograron con éxito juntar las quinientas mil firmas requeridas y convertirse en ley, “el proyecto de derogación de las jubilaciones de privilegio” y “el proyecto el hambre más urgente”.

De ese modo, durante el debate en la Constituyente, se planteó la importancia de crear la Defensoría:

Presidente: El Defensor del Pueblo debe ser esencialmente, como en la tesis francesa, el mediador —*le médiateur*—, el intermediario entre el ciudadano desprotegido frente a una administración pública que lo agobia y que no le da mecanismos de salida (Congreso Constituyente Democrático, tomo III, pág. 1.711, intervención de Flores Nano).

A principios de 1994, se presentó ante el Congreso el proyecto de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo que, lejos de ser rápidamente apoyado, recibió numerosas críticas. Muchos congresistas sostenían que el proyecto le otorgaba al Defensor del Pueblo “superpoderes”. Finalmente, frente al pronunciamiento favorable de un grupo de instituciones públicas (Colegio de Abogados, Comisión Andina de Juristas, etcétera), la Ley N° 26.520/95 fue sancionada en agosto de 1995. En ella se le atribuyen las siguientes funciones al titular de la Defensoría:

Al Defensor del Pueblo le corresponde defender los derechos fundamentales y constitucionales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración pública y de la prestación de servicios (art.1, Ley Orgánica N° 26.520/95 y art. 162 de la Constitución de Perú).

En cuanto al presupuesto operativo de la DP peruana (y a diferencia de la DP argentina), éste se encuentra incluido en la partida presupuestaria del poder ejecutivo. Sin embargo (y especialmente durante el gobierno fujimorista), el poder ejecutivo se resistió a dotar a la institución de fondos. En esta etapa, la cooperación internacional<sup>21</sup> jugó un papel determinante, llegando a aportar casi el 50% del presupuesto total (Abad Yupanqui, 2010: 494).

---

<sup>21</sup> La modalidad de contribución de la cooperación internacional a la DP se denomina “Canasta de Fondos” y consta de aportes no reembolsables provenientes de: la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), la Cooperación Técnica Belga (CTB), la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) y la cooperación Alemana (GIZ), entre otros.

Tanto la DP de Argentina como la de Perú, en su rol de colaboradoras críticas del estado, son muy activas en el desarrollo de investigaciones sobre conflictos ambientales en pugna ya sea a partir de quejas y denuncias recibidas como por propia iniciativa (Pegram, 2008; Peruzzotti, 2011). En ese marco, llevan adelante actuaciones e investigaciones de oficio –en conjunto con ONGs, universidades, etcétera– que involucran a entidades estatales (*accountability* horizontal y vertical). A partir de la información recopilada se realizan informes especiales<sup>22</sup> sobre los temas considerados más relevantes; en ellos se emiten recomendaciones específicas a las autoridades gubernamentales en torno al conflicto ambiental. El rol de las DPs, en lo tocante al análisis de la información y la consecuente generación de actuaciones, es muy efectivo. Así lo describe un funcionario de la DP argentina:

La DP es bastante productiva en acompañar el desarrollo del conflicto. Básicamente, a partir de reunir información pública, de analizar esa información –muchas veces hacer algún tipo de informe que dé cuenta de la situación–y, eventualmente, elevar una recomendación a las autoridades para que tomen una determinada línea de acción. En el proceso ya suceden cambios...muchas veces acompañamos nuestros pedidos de informes con algún tipo de actividad de comunicación que da cuenta, por ejemplo, de que se inició la investigación (Entrevista N° 4 a un funcionario de la DP argentina, 2013).

El Congreso también le ha solicitado a la DP peruana, en más de una ocasión, la realización de informes extraordinarios o especiales sobre conflictos ambientales. Por ejemplo, en 2007 la presidenta del Congreso<sup>23</sup> pidió la elaboración de un informe extraordinario<sup>24</sup> respecto a las causas, tendencias e impactos de los conflictos ambientales en los derechos de las poblaciones locales. En tal informe, la DP, estableció una serie de recomendaciones dirigidas tanto al estado, como a las empresas y a la sociedad en general para el abordaje de los conflictos ambientales en el Perú.

---

<sup>22</sup> Algunas de las investigaciones de la DP peruana han sido cristalizadas en las siguientes publicaciones: *Ante todo el diálogo* (2005) y *Violencia en los conflictos sociales* (2012). También la DP argentina ha publicado sus investigaciones, por ejemplo, *La Cuenca en crisis I y II* (2003, 2006).

<sup>23</sup> El pedido se realizó mediante Oficio N° 1656-2006-2007-DPP-M/CR.

<sup>24</sup> Defensoría del Pueblo de Perú. 2007. También la Comisión del Congreso de la República que investigaba los sucesos de Bagua, le solicitó a la DP un informe especial. La DP respondió con el Informe defensorial sobre el caso Bagua (ver capítulo V, sección 5.5).

Como observadoras del conflicto, las DPs, tal como se relata en detalle a continuación (sección 3.4), realizan un seguimiento y monitoreo de los conflictos ambientales a partir de las quejas y demandas recibidas. También en ambos casos, si bien no se les encomienda en la carta orgánica un rol preciso en la mediación de los conflictos, las DPs, desde su creación, han sido convocadas para intervenir en los conflictos ambientales. Es frecuente que, ante determinadas situaciones conflictivas, los miembros de las Defensorías se comuniquen con funcionarios municipales, provinciales, regionales o nacionales y –en algunos casos, precisamente a partir de esa interposición de buenos oficios– la situación se resuelve con un simple llamado o una mediación entre las partes. Así se encuentra por ejemplo señalado el rol de mediador o de “amigable componedor” en el libro defensorial de Perú, *Ante todo el diálogo* (2005):

La Ley Orgánica, entendiendo la naturaleza crítica y creativa de la institución, dejó abierta la posibilidad de que ésta dicte normas que precisen aún más sus funciones e introduzcan progresivamente innovaciones al desenvolvimiento de su trabajo, como se desprende del artículo 9, inciso 8 de la referida ley. En consecuencia, aunque la norma no precise facultades de intermediación o prevención de conflictos, la fidelidad al precepto constitucional, la ubicación de la Defensoría del Pueblo entre el estado y la sociedad, y, sobre todo, las exigencias de la propia realidad –actores sociales o institucionales que solicitan la presencia de la institución para garantizar la vigencia de los derechos humanos y proteger a la población en momentos de crisis– demandan una formulación específica que guíe la intervención defensorial en situaciones de conflicto (Defensoría del Pueblo de Perú, 2005:10).

También en el marco del mandato institucional de la Defensoría de Argentina, la mediación está delimitada de la siguiente forma:

En el contexto del rol general del Defensor del Pueblo, su mandato es ser un organismo de persuasión que media entre acciones u omisiones del estado y los derechos que éste debe realizar, y personas que ven sus derechos vulnerados (Entrevista N° 4 a un funcionario de la DP argentina, 2013).

En cuanto a la facultades presentes en la normativa de cada DP, la ley faculta a ambas Defensorías para interponer acciones de inconstitucionalidad (amparos, *hábeas corpus*, *amicus curiae*, etcétera) y hacer uso de la legitimación procesal ante el Tribunal Constitucional en Perú y la Corte Suprema de Justicia de la Nación en Argentina.

En el caso argentino, la institución del Defensor del Pueblo se encuentra contenida en los artículos 86 y 43 de la Constitución reformada. En ellos se caracteriza a la Defensoría como una entidad independiente, con legitimación procesal<sup>25</sup> y cuya misión es “la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes (...) y que está habilitada para interponer acciones de inconstitucionalidad contra cualquier afectación de derechos de incidencia colectiva” (art. 86 y art. 43). Fue así que, a partir de la incorporación de derechos colectivos y ambientales al texto constitucional, la DP argentina, en su rol de litigante, adquirió un papel relevante en la

---

<sup>25</sup> El reconocimiento judicial respecto a la legitimación procesal del Defensor del Pueblo se instrumentalizó a nivel subnacional, incluso con anterioridad al nacimiento de la figura del Defensor del Pueblo de la Nación, el 27 de noviembre de 1990, en la causa "Cartañá, Antonio y otro c/ M. C. B. A. s/amparo". A partir de un recurso de amparo interpuesto por el entonces controlador general comunal de la Ciudad de Buenos Aires –el Defensor del Pueblo municipal– relativo a las concesiones otorgadas para la gestión y administración del Jardín Zoológico y del Jardín Botánico, la Cámara Nacional en lo Civil de la Ciudad de Buenos Aires otorgó al controlador la legitimación procesal (Constenla, 2007). Sin embargo, a pesar de este reconocimiento en el fuero Contencioso Administrativo y en los diez años que siguieron a la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema de Justicia de la Nación negó sistemáticamente a la DP la legitimación procesal. Algunas de las causas en donde la DP no fue reconocida en su legitimación procesal: “Frías Molina, Nélide N. C/ Instituto Nacional de Previsión Social-Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles” (“Frías Molina I y II”); “Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ M. E. y O. y S. P. s/ amparo Ley N°16.986”; “Consumidores Libres Coop. Ltda. de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria”; “Defensor del Pueblo c/ Poder Ejecutivo Nacional. Dec.1517/98”; “Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta c/ Ministerio de Salud-Estado Nacional s/ amparo-medida cautelar”; “Defensor del Pueblo c/ Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional Decreto N° 1570/01 y 1606/01”; “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional”.

En 2005 bajo el gobierno del ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007) y con motivo de una nueva recomposición de la CSJN, esta interpretación fue revisada. A partir de 2006 la CSJN reconoció la legitimación procesal en las causas: “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento”; Defensor del Pueblo de la Nación c/ Buenos Aires, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ amparo”; Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza- Riachuelo”); Defensor del Pueblo de la Nación - inc. dto. 1316/02 c/E.N. P.E.N. dtos. 1570/01 y 1606/01 s/amparo ley 16.986” CSJN, sentencia del 26/06/07, Fallos 330:2800. En este último fallo, la Corte rechazó la legitimación procesal en la causa que la DP había promovido en defensa de los usuarios de servicios financieros afectados por las medidas de gobierno que, hacia fines de 2001 congelaron los depósitos bancarios –el así llamado “corralito”–; el fallo sostuvo que “la reforma de 1994 de ningún modo ha querido conferir la legitimación al Defensor del Pueblo para reemplazar a los particulares en la defensa de sus derechos patrimoniales”. La Corte interpretó, pues, que se trataba de un reclamo patrimonial cuya finalidad era la defensa del derecho que cada depositante tenía respecto a sus propios depósitos, excluyendo de este modo la legitimación del Defensor del Pueblo, quien no podía reemplazar a los particulares en la defensa de sus derechos patrimoniales.

protección del medio ambiente<sup>26</sup>. Como explica el ex Defensor del Pueblo adjunto de Argentina, Anselmo Sella:

Fundamentalmente, la institución –no exclusivamente en términos de la institución nacional, sino de todas las Defensorías de las diferentes órbitas de gobierno, provinciales y municipales– está para responder a la necesidad de gestión de los nuevos derechos reconocidos en la Constitución Nacional a partir de los artículos 41, 42 y 43, que generan nuevos legitimados para garantizar el ejercicio de esos derechos, fundamentalmente los derechos colectivos y ambientales (Entrevista al ex Defensor del Pueblo adjunto de Argentina, Anselmo Sella, INECIP, 2012: 80).

En el Perú la legitimación del Defensor está presente en el artículo 203 (inciso 3) de la Constitución nacional y en el Código Procesal Constitucional. La DP utilizó la legitimación procesal, entre 1996 y 2004, en 21 procesos de inconstitucionalidad y 2 acciones de amparo (Defensoría del Pueblo de Perú, 2004:24). Según el informe citado, en ese mismo período se presentaron 149 demandas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, el 13,42% de las cuales fueron interpuestas por la DP. También entre 2002 y 2009 se presentaron 11 intervenciones de oficio ante el Tribunal Constitucional en calidad de *amicus curiae* por parte de la Defensoría del Pueblo (Defensoría del Pueblo de Perú, 2010:48)<sup>27</sup>.

Por último, ambas Defensorías poseen además la capacidad de ejercer el derecho a la iniciativa legislativa y, en su rol de legislador, pueden opinar sobre proyectos de ley<sup>28</sup> y proponer la formulación de leyes<sup>29</sup> y normativas que consideren pertinente.

---

<sup>26</sup> “Defensoría del Pueblo c/Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) s/ amparo”; “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental Río Matanza-Riachuelo)”; “Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/YPF S.A y otro s/ daño ambiental”; “Ibrahim, Enrique c/ Ingenio la Trinidad s/ acción de amparo”; “Municipalidad de San Rafael c/ Mendoza Provincia y Estado Nacional s/ amparo”; “Defensor del Pueblo c/ Municipalidad de Córdoba s/ amparo”; “Defensor del Pueblo c/ ACUMAR y otros s/ amparo”.

<sup>27</sup> Expediente N° 2455-2002-HC/TC (Caso Aguilar Santisteban); expediente N° 0001/0003-2003-AI/TC (Caso Colegio de Notarios de los Distritos Notariales de Lima, Callao y Arequipa); expediente N° 5287-2005-PHC/TC (Caso Rabanal Galdos); expediente N° 5994-2005-PHC/TC (Caso Centro de Orientación Familiar); expediente N° 6225-2005-PHC/TC (Caso Nacarino Perez y otros); expediente N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC (Caso Presidente de la República); expediente N° 174-2006-Q/TC (Caso Termoselva S.R.L.); expediente N° 7435-2006-PC/TC (Caso Chávez Alvarado y otras); expediente N° 10216- 2006-PA/TC (Caso Rodríguez Cerna y otros); expediente N° 00007-2009-PI/TC (Caso 25% del número legal de congresistas) y expediente N° 00001-2009-PI/TC (Caso Colegio de Abogados de Lima).

<sup>28</sup> Por ejemplo, en el caso de la DP peruana, el 7 de enero de 2008, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la república le solicitó a la DP (mediante oficio N° 511-2007-2008 ICPAAAE-CR) su opinión sobre el proyecto de Ley N° 2016-2007-CR que proponía

### 3.2 La elección del Defensor del Pueblo y las dificultades para su sucesión

La ley orgánica de la DP argentina establece que será una Comisión Bicameral –integrada por siete diputados y siete senadores– la que deba proponer, por mayoría simple, entre uno y tres candidatos a las Cámaras. Serán estas, luego, las que deberán elegir –por el voto de dos tercios de sus miembros– a uno de los candidatos propuestos. En el Perú para la elección del Defensor, el Congreso<sup>30</sup> también designa una comisión especial, integrada por un mínimo de cinco y un máximo de nueve congresistas. Éstos seleccionan de uno a cinco candidatos, y luego se requiere del voto mayoritario (también de los dos tercios de su número legal) para la elección final.

El diseño propuesto en las leyes orgánicas defensoriales tanto de Argentina como de Perú requiere del consenso de los distintos partidos políticos, ya que –de otro modo– resultaría harto difícil para un solo partido el contar con el número necesario de votos como para elegir al candidato de su preferencia. Hasta la fecha, en ambos casos han existido siempre fuertes dificultades para lograr esa mayoría dentro del parlamento y el consenso entre los distintos partidos políticos; en consecuencia, existe una fuerte tendencia a la acefalía institucional de

---

una ley de consulta previa. También en el proceso de aprobación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la DP recomendó al Congreso que se incluyera no sólo a los representantes de los pueblos amazónicos en el proceso de consulta, sino también a los pueblos indígenas de la zona andina. El Congreso tomó las recomendaciones y firmó el acta de consulta con los puntos de acuerdo y desacuerdo de las partes. Finalmente todos los acuerdos que se lograron formaron parte, íntegramente, del proyecto de ley que finalmente fue aprobado. Y en el caso de la DP argentina, se ha mencionado su rol en la revisión de los dos proyectos de ley por iniciativa popular: “ley de derogación de las jubilaciones de privilegio” y “ley del hambre más urgente”, éstos posteriormente se convirtieron en ley.

<sup>29</sup> En 2009 la DP de Perú presentó al Congreso de la república un proyecto de Ley Marco de Derecho a la Consulta Previa. La ley de Consulta Previa (N° 29.785/11) fue promulgada en 2011 (ver capítulo V, sección 5.5). También a fines de 2002 la DP de Argentina presentó un proyecto modificatorio de la Ley de Concursos y Quiebras N° 24.522/95, el proyecto fue aprobado por unanimidad en la cámara de diputados en el 2004 y después perdió estado parlamentario en el senado. Finalmente en 2011 se sancionó la Ley N° 26.684/11 que modificó la citada ley anterior.

<sup>30</sup> El Congreso de la república de Perú es unicameral. Anteriormente al autogolpe del 92 de Fujimori, el Congreso era bicameral. A partir de la reforma constitucional del 93 se optó por una sola cámara legislativa.

las DPs. Según el informe presentado por un grupo de ONGs a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), se advierte un brusco descenso de la actividad de la DP argentina a partir de 2009, comienzo del período de irregularidad en la institución (FARN *et al.*, 2014:10). La acefalía de la DP genera diversos problemas (FARN *et al.*, 2014:10):

- Dificultad para cumplir con sus funciones, incertidumbre acerca de las atribuciones del funcionario a cargo y condicionamientos a su accionar –resultante de su propia inestabilidad–.
- Disminución de la actividad de la DP, que se evidencia en indicadores tales como la cantidad de resoluciones emitidas, de presentaciones judiciales en defensa de derechos y de, en términos generales, apariciones en los principales medios gráficos del país.
- Ausencia de intervención ante situaciones de vulneración o afectación de derechos humanos.

En la Argentina, los Defensores del Pueblo electos han sido el primer Defensor, Dr. Jorge Luis Maiorano (1994-1999), y su sucesor, el Dr. Eduardo Mondino (elegido para el período 1999-2004 y reelecto en 2004). Mondino renunció en 2009, antes de cumplir el segundo término de su mandato. La Comisión Bicameral dejó a cargo entonces al Defensor adjunto primero, Dr. Anselmo Sella. No se ha nombrado, desde entonces, a un nuevo Defensor; desde abril de 2009 hasta diciembre de 2013 la DP permaneció a cargo del Defensor adjunto. A partir del 2014, la Defensoría quedó acéfala, ante esta situación de irregularidad institucional en 2015 se nombró –provisoriamente– al Secretario General, Carlos Haquim, como representante legal.

En Perú, el primer Defensor electo fue el Dr. Jorge Santisteban de Noriega (1996–2000), quien debió liderar la institución en el período más difícil, bajo el régimen de Fujimori.

Posteriormente, Santisteban de Noriega renunció para postularse a las elecciones presidenciales de 2001, quedando a cargo del órgano su primer adjunto, el Dr. Walter Albán (2000–2005). Luego, ya en plena democracia, fue elegida como Defensora, con amplio consenso mayoritario, la Dra. Beatriz Merino (2005–2010). Al cumplirse su mandato la Defensoría quedó nuevamente acéfala y se encuentra, desde 2011 y hasta la actualidad, a cargo del primer adjunto, el Dr. Eduardo Vega.

### 3.3 La estructura orgánica de las Defensorías y las quejas recibidas

Las Defensorías del Pueblo de Argentina y Perú registran en los últimos años altos índices de confianza de la ciudadanía, que ha visto en ellas una instancia legítima, efectiva y creíble a la cual recurrir en un conflicto ambiental. Según datos del estudio de opinión pública “Cultura constitucional de la Argentina (2004-2014)” (Poliarquía Consultores, 2014), la Defensoría se encuentra en el séptimo lugar dentro de las trece instituciones más confiables del país<sup>31</sup>. La DP peruana también está cerca de las instituciones de mayor confianza, según el estudio “VI. Encuesta sobre confianza en las instituciones” (Universidad de Lima, 2009), la DP se ubica en el lugar número trece dentro de las treinta instituciones estatales más confiables del Perú<sup>32</sup>.

En los dos casos analizados se advierten mecanismos de *accountability* social que se instrumentan a partir de la recepción de quejas. Sin embargo, existen diferencias importantes en relación al volumen de *quejas generales*<sup>33</sup> recibidas por cada una de las DPs ( ver gráfico

---

<sup>31</sup> Las instituciones más confiables son: las universidades públicas, los maestros (escuela), la Iglesia, los medios de comunicación, las ONGs, entre otras.

<sup>32</sup> Según datos relevados por la encuesta el 50% de los entrevistados confía en la DP (2003-2009). Entre las instituciones más confiables se encuentra en primer lugar aquellas instituciones que brindan servicios públicos o que están encargadas de la regulación financiera (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, Banco de la Nación, universidades públicas, entre otras).

<sup>33</sup> Se incluyen todas las quejas recibidas por las DPs, para el caso peruano quejas y petitorios y para el argentino sólo quejas.

3) y en el grado de articulación existente entre el nivel nacional y subnacional. Pero estos datos deben ser interpretados según el tipo de RIG ambiental presente en cada país – predominio centralista en Perú y predominio provincial e indiferencia en Argentina– y la evolución de las demandas socio-ambientales (ver sección 3.4). Por ejemplo, si bien la DP peruana actúa de forma articulada con las oficinas territoriales las decisiones están mayormente centralizadas en Lima. En el caso argentino, el nivel subnacional adquiere mayor autonomía, las DP provinciales y municipales desarrollan acciones de forma independiente de la Defensoría nacional (ver conflicto Cuenca Salí-Dulce, sección 4.4).

La Defensoría del Pueblo de Argentina posee oficinas descentralizadas en 19 provincias del país. En muchos casos, estas oficinas se encuentran dentro de la órbita de las Defensorías provinciales o municipales. Además cuenta con dos adjuntos (I y II) que pueden reemplazar al Defensor en caso que se requiera. La estructura institucional de la DP divide sus funciones en tres grandes direcciones programáticas que contienen, a su vez, diversas áreas que responden a objetivos y misiones específicas dentro de las temáticas que abordan:

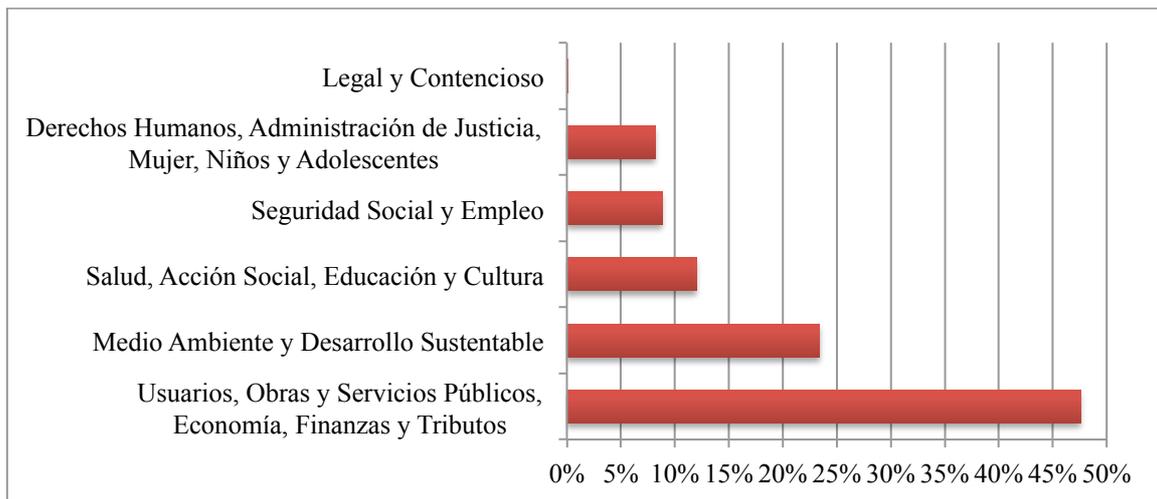
- Dirección de Administración: Legal y Contencioso, Interior, Sistemas, Administración y Recursos Humanos, Contabilidad y Finanzas, Registro, Notificaciones y Archivo;
- Dirección de Derechos Económicos: Usuarios, Obras y Servicios Públicos, Economía, Finanzas y Tributos, Seguridad Social y Empleo;
- Dirección de Derechos Sociales: Derechos Humanos, Administración de Justicia, Mujer, Niños y Adolescentes, Salud, Acción Social, Educación y Cultura, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Según datos estadísticos recopilados por la propia DP (Informes Anuales, 2000-2013) sobre las quejas generales recibidas, en 2000 éstas ascendían a 5.000 casos al año, en 2009 a 7.702

casos y en 2012 a 15.000, mientras que en 2013 se registra un descenso a casi la mitad de los casos (8.551). Las quejas responden a solicitudes presentadas por la ciudadanía, ya sea por correo electrónico o a través de presentaciones formales ante la Defensoría.

Si se analiza el período 2012 (año de mayor cantidad de quejas generales presentadas) los temas principales se distribuyen de la siguiente forma (gráfico 1): en primer lugar se encuentran aquellos que corresponden al área de Usuarios, Obras y Servicios Públicos, Economía, Finanzas y Tributos; en el segundo se encuentran los temas del área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; luego Salud, Acción Social, Educación y Cultura, Seguridad Social y Empleo, Derechos Humanos, Administración de la Justicia, Mujer, Niños y Adolescentes; y en último lugar los asuntos que corresponden al área de Legal y Contencioso (Defensoría del Pueblo de Argentina, Informe Anual, 2012: 316).

**Gráfico 1. Temas de las quejas generales recibidas por la DP de Argentina 2012**  
(Fuente: elaboración propia en base a datos de la DP)



La DP de Perú también posee la figura del “primer adjunto” que puede reemplazar al Defensor. El diseño institucional de la Defensoría cuenta con siete adjuntías:

1. Adjuntía para los Derechos Humanos y las personas con discapacidad;

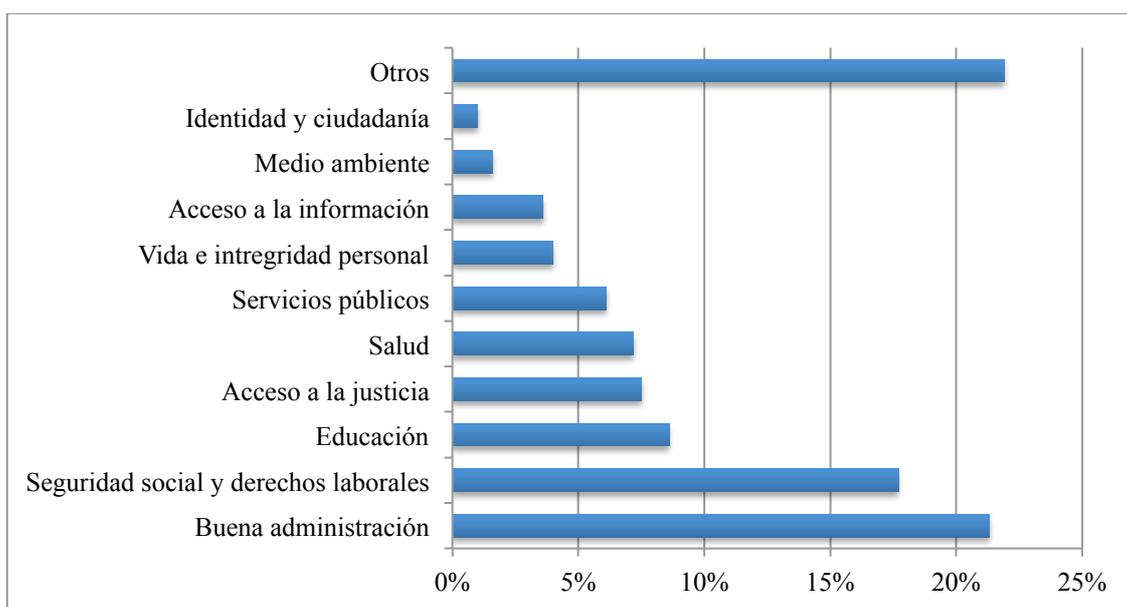
2. Adjuntía para los Asuntos Constitucionales;
3. Adjuntía para la Administración Estatal;
4. Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas;
5. Adjuntía para los Derechos de la Mujer;
6. Adjuntía para la Niñez y Adolescencia;
7. Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad.

La DP de Perú posee presencia territorial en todo el país, a través de 38 oficinas defensoriales y 11 módulos de atención. Además, tiene un programa de acción itinerante defensorial compuesto por comisionados que llegan en unidades móviles hasta los lugares más alejados del territorio peruano a recoger quejas, petitorios, y consultas; y un Centro de Atención Virtual que permite presentar quejas a través del portal de Internet.

Las quejas son solicitudes verbales o escritas que presenta una persona o grupo de personas cuestionando la actuación u omisión de una entidad de la administración; los petitorios son solicitudes puntuales para la intervención de la Defensoría –a manera de buenos oficios– en asuntos que no representan necesariamente un incumplimiento “legal” de una entidad administrativa; y las consultas, la constituyen aquellos temas en los que la Defensoría no es competente (la DP sólo informa a los ciudadanos o deriva las consultas a otras entidades). A los fines de cumplir con los objetivos de esta investigación se utilizarán sólo los datos de las quejas y petitorios generales recibidos por la DP, dejando afuera las consultas ya que éstas no se encuentran dentro de las competencias de la Defensoría y por ende no constituyen parte del universo de estudio de esta tesis.

La cantidad de quejas y petitorios generales<sup>34</sup> recibidos por la oficina defensorial muestra un enorme crecimiento (Informes Anuales, 2000-2013). Mientras que en el año 2000 la DP atendía alrededor de 18.491 casos al año, en 2009 éstos ascendían a 47.188, en 2012 ya eran casi 50.902, y en 2013 se registra un muy leve descenso de los casos a 49.937.

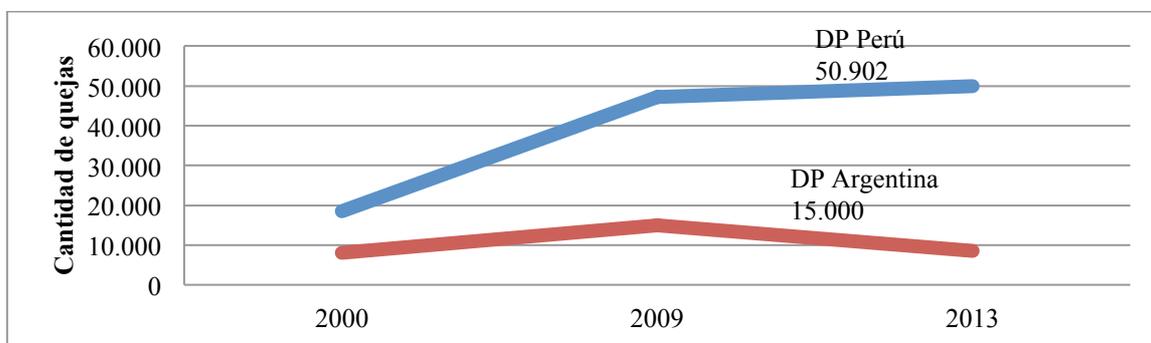
**Gráfico 2. Temas de las quejas generales recibidas por la DP de Perú 2012**  
(Fuente: elaboración propia en base a datos de la DP)



Según se puede observar a continuación en el gráfico 3, si se toma el pico más alto de casos recibidos (2012), se advierte que hay 50.902 quejas generales (32.171 quejas y 18.731 petitorios). Las quejas recibidas (2012) son subdivididas en los siguientes temas (no existen datos de los temas que constituyen los petitorios) (gráfico 2): en primer lugar están los asuntos que incluyen una buena administración, luego los de seguridad social y derechos laborales, educación, acceso a la justicia, salud, servicios públicos, vida e integridad personal y acceso a la información, los que corresponden a temas de medio ambiente se encuentran en noveno lugar, antes de identidad y ciudadanía, y otros (Defensoría del Pueblo de Perú, Informe Anual, 2012).

<sup>34</sup> Incluye también los petitorios y quejas recibidas en las 38 oficinas territoriales.

**Gráfico 3. Cantidad de quejas generales recibidas por las DPs de Perú y Argentina**  
(Fuente: elaboración propia en base a datos de las DPs 2000-2013)



Si se comparan la cantidad de quejas generales (y petitorios para el caso peruano) recibidas por cada una de las DP (2000-2013), se puede comprobar en el gráfico (3) que en el año 2012 se concentra el mayor cúmulo de quejas en ambas Defensorías, y que la DP de Perú recepciona casi tres veces más del volumen de casos (50.902) que la DP de Argentina (15.000); esto se debe en parte a que se incluyen aquí también las quejas y petitorios de las 38 oficinas territoriales en todo el país (la oficina nacional de Lima recibe alrededor de 11.000 quejas y petitorios anuales). En la DP de Argentina el número de quejas registradas es menor, pero, si se incluyeran no sólo los casos de las 19 oficinas descentralizadas, sino también las quejas recibidas por las 40 Defensorías subnacionales probablemente la cantidad de casos anuales sería similar o mayor a las de la DP peruana (la DP subnacional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires recibe alrededor de 8.000 quejas anuales).

A pesar de estas salvedades metodológicas, los datos demuestran que tanto la DP de Argentina como la de Perú habilitan mecanismos de *accountability* social, y a través de éstos se convierten en receptoras de una cantidad considerable de quejas de la ciudadanía; entre las cuales se encuentran las demandas por servicios y derechos que constituyen la génesis de los conflictos ambientales (gráfico 3). Es así, que las DPs, a partir de las quejas recibidas, pueden

en su rol de colaborador crítico abrir actuaciones e investigaciones de oficio en torno a los conflictos ambientales.

Según Beck (2010), la crisis ecológica global no es tanto un problema ambiental, sino una profunda crisis institucional de la sociedad industrial; se necesitan entonces instituciones que posibiliten una *renovación ecológica de la modernidad* y que logren un consenso en torno de las cuestiones técnico-científicas en conflicto. La DP, y en especial la figura del Defensor del Pueblo como “contra poder”, es decir, un representante de los intereses del pueblo, autónomo con capacidad de persuasión y control horizontal y vertical sobre otras instituciones estatales, se ha ganado a lo largo de estos años cierta legitimidad para lograr consensos amplios e inclusivos.

### **3.4 Evolución de las demandas socio-ambientales recibidas por las Defensorías**

A continuación se indaga en el trabajo de las unidades de análisis seleccionadas: el Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (AMADS) de Argentina y la Adjuntía para la Prevención de Conflictos y la Gobernabilidad (APCG) de Perú.

En el caso peruano, se eligió analizar en detalle el trabajo de la APCG ya que es el área designada para el tratamiento de los conflictos en general. Como comentó un funcionario de la DP: “la adjuntía de medio ambiente aporta ideas al análisis de los conflictos ambientales pero al final es la adjuntía de conflictos la que decide cuál es el plan de acción” (Entrevista N° 20 a un funcionario de la DP, 2014). Sin embargo, y dado que en los conflictos ambientales seleccionados más adelante (capítulo V) la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos

y Pueblos Indígenas (AMASPPI)<sup>35</sup> interviene muchas veces de forma complementaria, ésta también será incluida en el análisis en la medida en que se lo considere necesario.

Por último, se incorpora al análisis el monitoreo y seguimiento de las demandas socio-ambientales a partir principalmente de las quejas recibidas por las DP; con la sistematización de estos datos se obtiene un panorama general de cómo se instrumenta el rol de observador en cada Defensoría.

### **3.4.1 El Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la DP de Argentina**

Creada en 2005, el AMADS depende orgánicamente de la Dirección de Derechos Sociales. Con anterioridad se encontraba dentro de la así llamada Área de Medio Ambiente, Administración Cultural, Sanitaria y Educativa. Fue a través de la resolución N° 12/05 que se la autonomizó y jerarquizó. La composición del área es multidisciplinaria: cuenta con alrededor de doce personas, entre las que hay abogados, ingenieros químicos, agrónomos, biólogos, contadores y licenciados en formación ambiental, en trabajo social y en periodismo.

Su misión es la protección de los derechos ambientales establecidos en el artículo 41 de la Constitución Nacional, relativos tanto al derecho a vivir en un ambiente sano como a la obligación de preservarlo; un ambiente en el que las actividades humanas promuevan el desarrollo sustentable, contemplando la equidad social y la protección a las futuras generaciones. Sus intervenciones se orientan a monitorear conflictos ambientales, participar

---

<sup>35</sup> La AMASPPI (ex ASPMA, Adjuntía de Servicios Públicos y Medio Ambiente) tiene como objetivo proteger los derechos de los ciudadanos a acceder a servicios públicos, así como el derecho a un ambiente equilibrado y sano. Además posee un programa de Pueblos Indígenas que promueve la protección de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades nativas.

en instancias de decisión, garantizar el acceso a la información pública y promover acciones legales.

Promueve, también, el cumplimiento de presupuestos mínimos ambientales, considerados como condiciones básicas y necesarias para asegurar la protección del ambiente en todo el territorio nacional por medio del control de la administración pública y de las empresas prestadoras de servicios públicos. Asimismo, la DP investiga y propone cursos de acción en casos ambientales iniciados por denuncias de vecinos y organizaciones sociales o impulsadas de oficio por el propio Defensor, priorizando las controversias interjurisdiccionales o aquellas que afecten un recurso natural estratégico<sup>36</sup> (Defensoría del Pueblo de Argentina, Informes Anuales, 2005, 2010, 2012, 2013).

En ese sentido, es importante resaltar, que funcionarios del AMADS forman parte de un incipiente grupo conformado en el interior de la DP denominado “Unidad de Diálogo”, integrado también por miembros de las Área de Prensa<sup>37</sup> y del Programa de Pueblos Indígenas<sup>38</sup>, que revisa y propone estrategias y acciones de diálogo y participación social en los casos más relevantes y que involucran conflictos ambientales<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Informes especiales “La Cuenca en crisis, I y II” (2003, 2006); “Informe Cuenca Reconquista” (2007); “Atlas del riesgo ambiental de la niñez de Argentina” (2009); “La situación de la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la provincia de Córdoba” (2011); “Implicancias ecológicas, sociales y económicas de la pesca no sustentable en el Mar Argentino: el caso de la merluza”, (2011).

<sup>37</sup> El área de Prensa realiza un seguimiento y monitoreo de los principales temas que lleva adelante la DP abarcando una amplia gama de diarios nacionales, provinciales y municipales.

<sup>38</sup> El Programa de Pueblos Indígenas centra sus acciones en garantizar la diversidad cultural y favorecer la organización social de los pueblos indígenas. Para ello trabaja en la ratificación de tratados internacionales y la sanción de leyes nacionales.

<sup>39</sup> A mediados de 2012, treinta miembros de todas las áreas institucionales de la DP fueron capacitados en herramientas de diálogo y transformación de conflictos, en un curso llevado a cabo por el PNUD en Buenos Aires, en el marco del proyecto Diálogo Democrático. Paralelamente, una misión de la DP argentina viajó a la sede de su par peruana con el objetivo de interiorizarse sobre el trabajo que realiza la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad, que se detalla en la sección 3.4.2. Hasta la fecha la Unidad participó en dos actuaciones (667/12 y 30159/13) como grupo de asesoramiento en procesos de diálogo.

El AMADS, en su rol de observador, ha tipificado las demandas que recibe –en relación a conflictos ambientales– a partir de las quejas ambientales y los llamados telefónicos recibidos. En la Argentina, la inscripción de la problemática ambiental en la arena pública tiene su origen alrededor del 2002, a partir de un repertorio de acción consolidado en los años noventa<sup>40</sup> y de la emergencia de la protesta social en conjunto con una serie de conflictos ambientales (Delamata, 2012, 2015; Gutiérrez e Isuani, 2014; Svampa, 2011). Ahora bien, cabe advertir que los datos de la tipología de conflictos ambientales elaborada por la Defensoría (2005-2011)<sup>41</sup> sólo pueden brindar un panorama preliminar y muy acotado de las demandas ambientales presentes en el país, ya que éstos no incluyen las quejas recibidas por las DPs subnacionales (40), así como tampoco el cruce con otra fuente de información alternativa a las quejas recibidas por el AMADS.

Es así, que las demandas ambientales se construyen sólo a partir de las quejas ambientales y los llamados telefónicos que recibe el área, esta información es clasificada en los informes en una tipología de conflictos ambientales, según la causa o fuente del impacto ambiental – actividades antrópicas– o según su jurisdicción –nivel provincial, interprovincial o internacional–. En un país federal, esta distinción es pertinente y necesaria, de manera de poder atender las cuestiones específicas que se ponen en juego en los conflictos ambientales toda vez que se presentan disputas interjurisdiccionales. La tipología de la DP divide a los conflictos ambientales en:

---

<sup>40</sup> El movimiento de desocupados “piqueteros” se inicia en Cutral Co en la provincia de Neuquén en rechazo a la ola de despidos de la empresa petrolera YPF. La protesta luego se extendió, dando lugar a uno de los mayores movimientos sociales de trabajadores del país.

<sup>41</sup> La DP tiene datos sólo desde el 2005 al 2011 publicados en sus informes anuales, no existen datos anteriores ni posteriores.

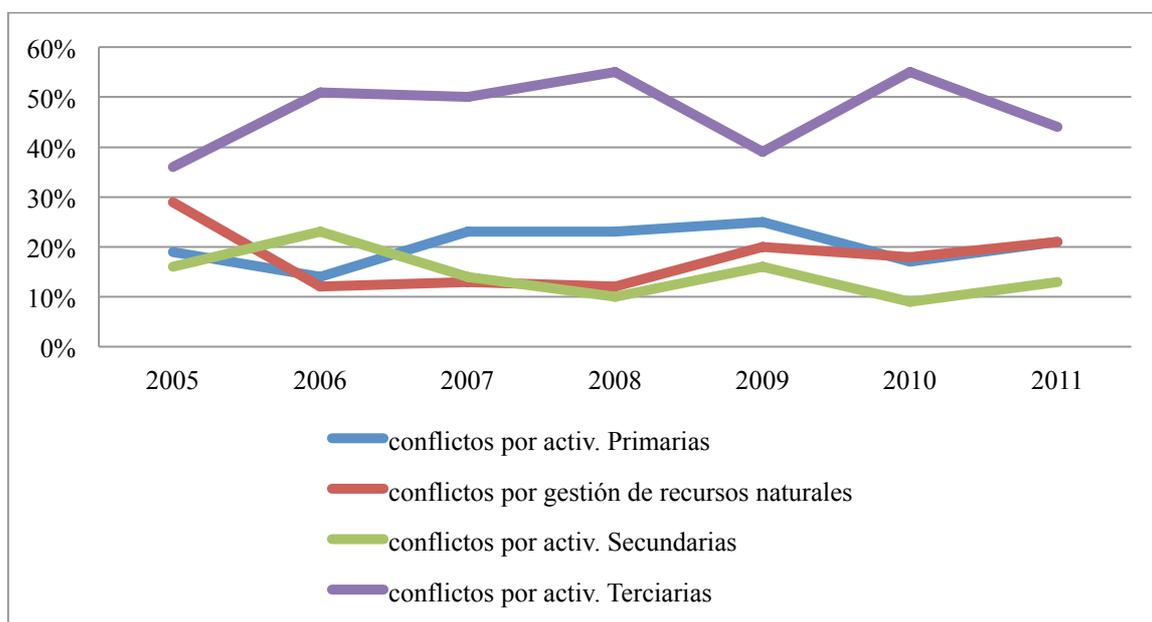
- **Conflictos por actividades antrópicas:**
  - 1) **Primarias:** incluyen conflictos de la industria extractiva –minería e hidrocarburos–, conflictos agropecuarios y pesqueros –el uso de agroquímicos y plaguicidas y los impactos ambientales derivados de la actividad pesquera– y conflictos forestales –deforestación de bosques nativos y expansión de la frontera agropecuaria–.
  - 2) **Secundarias:** son conflictos que involucran problemas industriales y tecnológicos.
  - 3) **Terciarias:** son aquellos conflictos relacionados con obras y servicios públicos, energía, consumidores, comercio y temas habitacionales.
- **Conflictos por gestión de recursos naturales:** se refiere a la presencia o no de una visión integral para la adecuada gestión de un recurso o ecosistema determinado tanto a nivel interjurisdiccional como internacional (por ejemplo, conflictos hídricos).

En primer lugar, se advierte (gráfico 4) un gran crecimiento de los conflictos antrópicos por actividades terciarias, que involucran principalmente cuestiones relacionadas a los servicios y obras públicas y a los consumidores. Se incluyen también temas que involucran a empresas energéticas, como la gestión y eliminación de PCBs<sup>42</sup> de los transformadores eléctricos (Ley N° 25.670/02) y conflictos por tendidos de cables de alta tensión (radiaciones no ionizantes) y su potencial impacto en la salud de las personas.

---

<sup>42</sup> Los policlorobifenilos (PCBs) son un compuesto químico formado por cloro, carbón e hidrógeno.

**Gráfico 4. Evolución de las demandas ambientales en Argentina 2005-2011**  
(Fuente: elaboración propia en base a datos de la DP)



En el gráfico 4 también se observa, entre 2007 y 2009, un leve crecimiento de los conflictos por actividades primarias; esto se debe, en buena medida, al efecto del conflicto de Esquel<sup>43</sup> – conflicto ambiental en oposición a la actividad minera–, al impacto del derrumbe de las *commodities* agrícolas y del precio del petróleo a raíz de la crisis financiera internacional y al aumento de las inversiones mineras. Según datos de la propia Secretaría de Minería (2007),

<sup>43</sup> En 2003 surgió en la escena pública el conflicto de Esquel, disputa emblemática por la resistencia de un municipio patagónico a la instalación de una empresa minera transnacional, El Desquite-*Meridian Gold*, en la localidad patagónica de Esquel. El conflicto se caracterizó por el uso de distintos recursos contenciosos y no contenciosos que incluyeron la protesta social, la demanda judicial y la apelación a la figura del plebiscito. En el ámbito judicial se presentó, contra el municipio de Esquel, la provincia de Chubut y la empresa minera, un amparo ambiental bajo la apelación al principio precautorio. Luego el conflicto se encauzó cuando el gobierno municipal convocó a un plebiscito en el que el “no” a la mina se impuso por un 81% de los votos. Esta victoria de los ciudadanos de Esquel se capitalizó y tradujo en el ámbito legislativo en una ordenanza municipal que declaró al municipio ambientalmente sustentable. Posteriormente, el conflicto se canalizó por otra vía legislativa cuando la provincia sancionó la Ley N° 5.001/03 que prohibió la minería a cielo abierto en todo el territorio provincial –con la excepción de aquellas zonas delegadas por el poder ejecutivo para la zonificación. El “efecto Esquel” (Svampa, 2011) tuvo su derrotero en la generación de un movimiento de asambleas ciudadanas de resistencia a la minería a cielo abierto en las provincias con minería o con potencial minero del país –la Unión de Asambleas Ciudadanas de Argentina–. Sin embargo, a pesar que el movimiento en contra de la minería a cielo abierto fue expandiéndose progresivamente, no se trata de un movimiento masivo sino de un espacio de lucha con una fuerte mirada antropocéntrica centrada en la percepción del riesgo a potenciales daños a la salud y a la contaminación de las fuentes de agua. Además, se configuró como un modelo de protesta social que involucra un fuerte activismo constitucional (Delamata, 2012) a partir de la producción legislativa de regulaciones a la actividad de la megaminería en algunas provincias (Chubut, Mendoza y Córdoba), cuya elaboración contó con la participación activa de las asambleas mencionadas.

durante ese período la exploración de riesgo en la actividad minera marcó un hito histórico, superando los 600.000 metros perforados –un crecimiento del 21% con respecto a 2006 y del 265% en relación a 2003–.

Los conflictos por actividades primarias que corresponden a la deforestación de bosques nativos<sup>44</sup> también se incrementaron durante el período aludido; según las estimaciones efectuadas por la Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF), la deforestación –entre 1998 y 2002– era de aproximadamente 230.000 ha/año. Con la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de los Bosques Nativos (Ley N° 26.331/07), se observó una leve tendencia hacia la disminución de las tasas de deforestación entre los años 2011 y 2013; sin embargo, según el último informe de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (2015:25) “esta tendencia es general y muy variada entre jurisdicciones, con provincias que en relación con períodos anteriores no han disminuido la tasa de deforestación e incluso otras que la han incrementado luego de la sanción de la Ley”.

Por otro lado, se mantienen constantes los conflictos por actividades secundarias de contaminación industrial. Éstos son producto no sólo de la ausencia de procesos de evaluación de impacto ambiental, sino también de la existencia de irregularidades en las autorizaciones y/o habilitaciones que deben expedir las autoridades de aplicación competentes en cada caso.

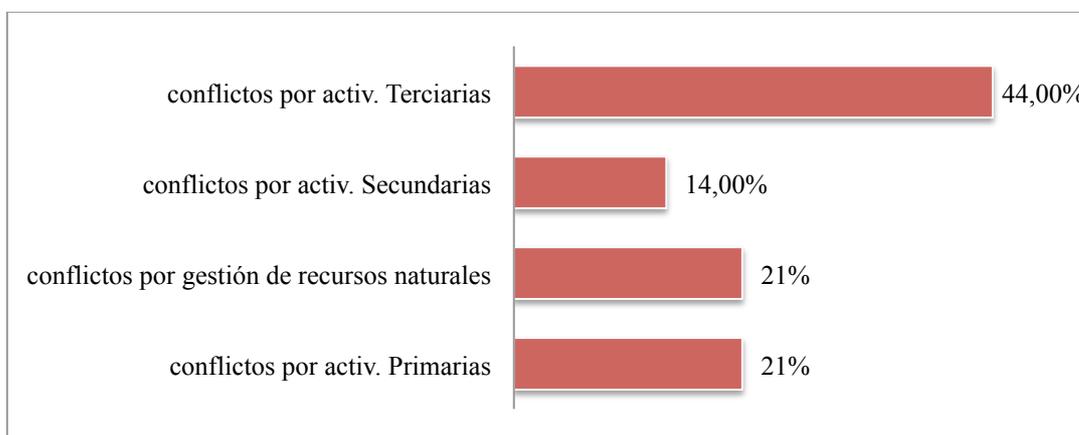
---

<sup>44</sup> En 2008, la CSJN frenó una serie de desmontes en la provincia de Salta ante un recurso de amparo presentado por comunidades indígenas originarias.

El gráfico 4 también muestra un crecimiento, en 2011, de los conflictos ambientales por gestión de recursos naturales<sup>45</sup> que involucran principalmente asuntos de gestión integrada de recursos naturales –en especial, los relativos al manejo de cuencas hídricas–.

Si se toman en cuenta los conflictos ambientales registrados por la DP durante 2011, las controversias por actividades terciarias representan la mayor demanda –un 44% por sobre el total– (gráfico 5). También se registran, en segundo lugar, un 21% de conflictos por gestión de recursos naturales, que incluye conflictos de nivel interjurisdiccional provincial e internacional. El más emblemático, a nivel metropolitano, es el conflicto de la Cuenca Matanza-Riachuelo y, a nivel interprovincial, el conflicto de la Cuenca del Salí-Dulce. Ambos forman parte de los conflictos ambientales seleccionados que se analizan más adelante en la presente tesis (ver capítulo IV).

**Gráfico 5. Tipos de conflictos ambientales DP Argentina 2011**  
(Fuente: elaboración propia con datos de la DP)



<sup>45</sup> Es importante mencionar el conflicto de las papeleras en Gualeguaychú por su repercusión local e internacional. Según Merlinsky (2013b:24), “el “caso papeleras” se inicia a partir de 2003 por iniciativa de activistas uruguayos que se oponían a la construcción de lo que, por entonces, era una planta de producción de pasta de celulosa por parte de la transnacional española ENCE en la localidad uruguaya de Fray Bentos, sobre el río Uruguay y en el límite con la República Argentina. Posteriormente, en 2005, los vecinos argentinos de la ciudad de Gualeguaychú se movilizaron y agruparon en torno a la Asamblea Nacional de Gualeguaychú. El conflicto tuvo una alta repercusión nacional durante el gobierno de Néstor Kirchner y a partir, fundamentalmente, del corte del puente internacional General San Martín, que conecta la Argentina con el Uruguay. Finalmente, el gobierno argentino denunció formalmente al gobierno de Uruguay frente a la Corte Internacional de Justicia de La Haya por haber violado el Tratado del Río Uruguay de 1975 (Alcañiz y Gutiérrez, 2009; Gutiérrez e Isuani, 2014). El fallo de La Haya no reconoció el caso presentado por la Argentina y la construcción de las plantas siguió adelante.

Por otro lado, del 21% de los conflictos derivados de actividades antrópicas primarias se destacan los conflictos agropecuarios y pesqueros (8,3%); la expansión de la frontera agropecuaria está asociada a la deforestación de bosques nativos y –fundamentalmente– a la producción de soja, que trajo consigo importantes demandas por derechos para frenar el uso de agroquímicos y su impacto en la salud, como por ejemplo, el conflicto “Madres de Ituzaingó”<sup>46</sup>. Se registran, en un porcentaje menor (6,5% cada uno) los conflictos forestales y los derivados de la industria extractiva, mencionados anteriormente.

En la mayoría de los conflictos ambientales relevados por la DP, se realizaron presentaciones judiciales que llevaron a una frecuente “actualización del derecho” por parte de los actores sociales involucrados (Merlinsky, 2013a; Delamata, 2012; Azuela, 2006). Por actualización del derecho se entiende el rol protagónico cumplido por los argumentos legales y jurídicos en los repertorios de acción colectiva de activistas y ONGs. Entre 1987 y 2004, el 51% de los recursos de amparo presentados ante la CSJN estaban relacionados a la protección de los derechos ambientales y a los derechos del consumidor (Mauriño *et al.*, 2005). Es más, durante ese mismo período se registra una ampliación de la estructura de oportunidades legales junto con un aumento de las peticiones de derecho dirigidas a las Defensorías, Ministerio Público, y otras entidades de control (Smulovitz, 2001:15, 2009: 292).

---

<sup>46</sup> Este tema tuvo su mayor exposición en el conflicto del Barrio de Ituzaingó –Córdoba– y en el nacimiento del movimiento “Pueblos Fumigados”. Las así llamadas Madres de Ituzaingó son un grupo de mujeres que advirtieron graves problemas de salud –más de 200 casos de cáncer y leucemia– en un barrio cuya población no superaba los 5.000 habitantes y presentaron, a fines de 2002, una demanda judicial ante la Cámara I del Crimen de Córdoba. El juicio penal demandó a un productor agropecuario y un fumigador, quienes fueron encontrados culpables de contaminar y afectar la salud de la población. Paralelamente, las Madres se entrevistaron con representantes de la Defensoría del Pueblo de la Nación, quienes a su turno plantearon el tema ante las Secretarías de Medio Ambiente y de Derechos Humanos y discutieron la cuestión con legisladores nacionales.

Estos datos demuestran que la Argentina ha experimentado, en los últimos años, un gran crecimiento de la judicialización de los asuntos públicos (Ryan, 2011, Mauriño *et al.*, 2005; Smulovitz, 2001, 2009). De hecho, la estructuración de un robusto marco normativo de derechos ambientales depositó recursos jurídicos e institucionales en manos, no sólo de las Defensorías nacionales y subnacionales, sino también en los grupos movilizados, y en una incipiente red de organizaciones no gubernamentales y activistas especialistas en derecho ambiental, lo que ha permitido que el litigio ambiental prolifere y se expanda a lo largo del territorio del país.

### **3.4.2 La Adjuntía para la Prevención de Conflictos y la Gobernabilidad de Perú**

El proceso para la institucionalización de esta oficina especializada en conflictos atravesó distintas etapas. En primer lugar, en 2004, fue formalizado el Comité de seguimiento e intervención en conflictos sociales y políticos<sup>47</sup> (2004–2006). Ésta representó un espacio presidido por el Defensor del Pueblo en el que determinados funcionarios designados se reunían semanalmente para revisar información, formular propuestas de intervención y actualizar el sistema de información sobre conflictos ambientales (reporte mensual de conflictos y cronología de conflictos). Este comité fue el encargado de generar el “protocolo de actuación defensorial en los conflictos sociales”<sup>48</sup>, documento fundacional y guía metodológica para la intervención de la DP en los conflictos. En una segunda etapa fue creada la Unidad de conflictos sociales (2006–2008), encargada de proponer la política institucional y las acciones para la atención de los conflictos en la DP. Más tarde, esta unidad se convirtió en la Dirección de conflictos sociales (2008–2009). Finalmente, la problemática logró una

---

<sup>47</sup> Resolución Defensorial N° 030-2005/DP.

<sup>48</sup> Defensoría del Pueblo de Perú. 2005. *Ante todo el diálogo*. Pp. 111.

mayor jerarquización y se creó la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad<sup>49</sup> (APCG, 2009–actualidad).

En esta adjuntía trabajan alrededor de quince personas, las cuales cuentan con diversos perfiles profesionales, que van desde antropólogos, filósofos y sociólogos a especialistas en temas ambientales y abogados. También están los comisionados especializados en conflictos (que actúan en las treinta y ocho oficinas territoriales) y el personal capacitado en conflictos. En total, a nivel nacional, la DP está conformada por una cantidad aproximada de setenta integrantes con conocimientos en análisis de conflictos.

La APCG tiene como misión monitorear los conflictos ambientales a nivel nacional a partir de la elaboración de reportes mensuales, así como proponer lineamientos de prevención e intervención. Entre sus actividades, realiza informes defensoriales, documentos de trabajo, reportes y estadísticas en el ámbito de su competencia. También propone y lleva adelante actividades de capacitación y difusión en análisis de conflictos. Además, posee un programa de ética pública, prevención de la corrupción y políticas públicas, que tiene como fin contribuir a la gobernabilidad democrática (art. 74. Del Reglamento de Organización y Funciones).

Las acciones defensoriales de la adjuntía en los conflictos incluyen visitas de inspección, entrevistas y reuniones con las partes en conflicto y colaboración en el acceso a la información. El promedio mensual de intervenciones defensoriales en 2011 alcanzaba un total de 195 actuaciones (Defensoría del Pueblo de Perú, 2012:21). También realiza intermediaciones, mediaciones y procesos de diálogo, entre otras acciones relacionadas con la

---

<sup>49</sup> Resolución Defensorial N° 019-2009/DP.

defensa legal. Asimismo, la interposición de buenos oficios es una gestión puntual con la que puede contribuir en el avance de negociaciones, aliviar tensiones entre partes, etcétera. La adjuntía puede, además, conducir o colaborar con procesos de diálogo nuevos o existentes<sup>50</sup>. En todos los casos, el enfoque que se adopta es el de la protección de los derechos que están siendo vulnerados o tienen el potencial de serlo. Así lo explica un funcionario de la DP:

Puedo ocurrir en un caso, en donde las partes están de acuerdo en que la Defensoría medie en el conflicto. En ese caso nuestro plan de intervención será cumplir el rol de mediadores, entonces toda la organización del proceso de diálogo, etc., corre por cuenta de la Defensoría. Desde la convocatoria hasta la suscripción del acta, pasando por toda una secuencia que además está señalada en una directiva interna; cómo se debe proceder en el caso de ser el mediador... En otros casos, lo que hacemos es ser colaboradores de quienes convocan al espacio de diálogo, que puede ser el propio gobierno o un gobierno regional, o puede ser un tercero –que es el caso más excepcional de la sociedad civil–. Generalmente es la Oficina de Diálogo Nacional, que ha creado recientemente hace un año este gobierno, antes era la unidad de conflictos; o es un ministerio en particular (Entrevista N° 20 a un funcionario de la DP de Perú, 2014).

Adicionalmente, la APCG trabaja también en el desarrollo de capacidades de análisis de conflictos para los jefes de oficina y comisionados de la DP en todo el país. Para ello se producen capacitaciones y documentos con pautas y lineamientos internos para el trabajo de los comisionados a nivel nacional<sup>51</sup>. Entre 2007 y 2010 la adjuntía llevo adelante capacitaciones presenciales y virtuales en gestión de conflictos para más de sesenta jefes de oficina y comisionados de todo el país.

Desde el año 2004, la APCG, en su rol de observador, realiza un permanente monitoreo de los conflictos ambientales. Cuatro años más tarde, en 2008, este procedimiento se institucionalizó

---

<sup>50</sup> APCG. 2007. Documento Interno Reglas de la Mesa de Diálogo. Es una guía interna para el desarrollo de los procesos de diálogo, se indican las pautas de funcionamiento, el rol de la mediación, las normas de conducta y la participación de los actores en el proceso.

<sup>51</sup> Entre 2004 y 2013 se produjeron los siguientes documentos: “Lineamientos de Intervención Defensorial con Pueblos Indígenas de la Amazonía en situación de conflicto social”, “Pautas de Actuación de la Defensoría del Pueblo en Conflictos Sociales Electorales-Elecciones Regionales y Municipales 2010”, “Orientaciones para la actuación de la Defensoría del Pueblo en zonas donde se han registrado acciones subversivas”, “Lineamientos para la Actuación de la Defensoría del Pueblo en Casos de Estado de Emergencia”, “Lineamientos de Intervención Humanitaria en Conflictos Sociales”, y “Lineamientos de Intervención Defensorial con Pueblos Indígenas de la Amazonía en situación de conflicto social”.

con la creación del Sistema de Monitoreo de Conflictos (SIMCO)<sup>52</sup>. Éste tiene como objetivo recopilar y procesar las demandas socio-ambientales recibidas por la DP y a partir del cruce de datos generar información de conflictos sociales en el país, con la finalidad de alertar a las autoridades gubernamentales, a las empresas y a la sociedad civil. El SIMCO es una base de datos que genera una cronología de conflictos (semanalmente), un reporte de conflictos (de manera mensual) y un boletín “conflictos al día” con seguimiento de notas periodísticas. Esta información es sistematizada y distribuida a una amplia gama de funcionarios gubernamentales, miembros de ONGs, investigadores y empresarios, entre otros, dando una enorme visibilidad a los conflictos. Así lo explica un representante de una ONG:

Ha sido una acción y actividad que incomodó mucho...y sigue incomodando al sector minero, y creo que también unos sectores del estado peruano, esta suerte de visibilidad de los conflictos (Entrevista N° 14 a un miembro de una ONG de Perú, 2014).

El sistema funciona como una alerta temprana, y también monitorea el cumplimiento de los acuerdos y actuaciones de la DP en los conflictos ambientales. Como resalta un ex funcionario de Naciones Unidas:

Y ellos cuando ven por ejemplo, ahora que tienen este sistema de monitoreo de conflictos, cuando identifican una situación, por ejemplo alertan. Alertan a la sociedad, a los actores con los informes; yo sé que también informalmente hacen un trabajo de teléfono detrás de la cortina. Lllaman, hacen puente, claro que a veces depende mucho de quién es el adjunto; pero en el sentido amplio, ése es el techo que tienen para moverse informalmente (Entrevista N° 16 a un ex funcionario de Naciones Unidas de Perú, 2013).

El SIMCO realiza un registro constante de las “demandas socio-ambientales” a partir de diversas fuentes: de las quejas y petitorios que recibe la DP, del seguimiento diario de las noticias, de las alertas que envían los comisionados de todas las regiones y del cruce de la información con, por ejemplo, datos del Instituto Nacional de Estadística. A partir de la sistematización de esta información, la DP, utiliza una tipología de conflictos sociales<sup>53</sup> que a

---

<sup>52</sup> Actualmente la APCG está desarrollando el SIMCO II.

<sup>53</sup> La DP define al conflicto social como un proceso complejo en el que grupos sociales, el estado y las empresas perciben que sus objetivos, intereses, valores, creencias son incompatibles o contradictorios, y esa contradicción puede derivar en violencia (Defensoría del Pueblo de Perú, 2005).

su vez, clasifica a cada uno de los conflictos según su estado<sup>54</sup>: activo, latente, resuelto y/o casos en observación<sup>55</sup>. La tipología se compone de las siguientes categorías<sup>56</sup>:

- **Conflictos sociales:** por asuntos de gobierno local<sup>57</sup>, por asuntos de gobierno regional<sup>58</sup>, por asuntos de gobierno nacional<sup>59</sup>, por demarcación territorial, por cultivo ilegal de hojas de coca, conflictos laborales, conflictos comunales y conflictos electorales
- **Conflictos ambientales:** mineros, por hidrocarburos, energéticos, forestales, por residuos y saneamiento, agroindustriales, por electricidad y otros.

El gráfico 6 muestra los registros de la evolución (2004-2013)<sup>60</sup> de las demandas por el control, uso y acceso a bienes ambientales clasificadas como “conflictos ambientales” y de las demandas sociales etiquetadas como “conflictos sociales” que involucran problemas asociados a la gestión pública (subnacional y nacional), al establecimiento de límites entre circunscripciones, a la siembra ilegal de coca, a los derechos laborales, entre otros. Se observa que en 2004 los conflictos ambientales registrados eran del 5% y en 2013 éstos ascendían al 64%, a diferencia casi inversamente proporcional los otros tipos de conflictos sociales tuvieron un pico que alcanzó casi un 95% en el 2004 y descendió a casi la mitad en 2013.

---

<sup>54</sup> Para clasificar el estado de los conflictos la DP ha definido una serie de fases que atraviesa el conflicto social:

- Temprana: las partes son conscientes de sus diferencias y expresan públicamente sus posiciones.
- De escalamiento: las relaciones de tensión entre las partes y las acciones de violencia física aumentan.
- De crisis: se presentan hechos de violencia que afectan los derechos fundamentales.
- De desescalamiento: la violencia física disminuye y las partes están dispuestas a dialogar.
- De diálogo: proceso comunicativo orientado a construir acuerdos entre las partes.

<sup>55</sup> Se refiere a acciones colectivas de protesta y/o a conflictos que han sido retirados del registro por inactividad durante un tiempo.

<sup>56</sup> Esta división se complementa con la clasificación de los conflictos por competencias estatales: gobierno local, gobierno regional, gobierno nacional, poder judicial, poder legislativo y organismos constitucionalmente autónomos.

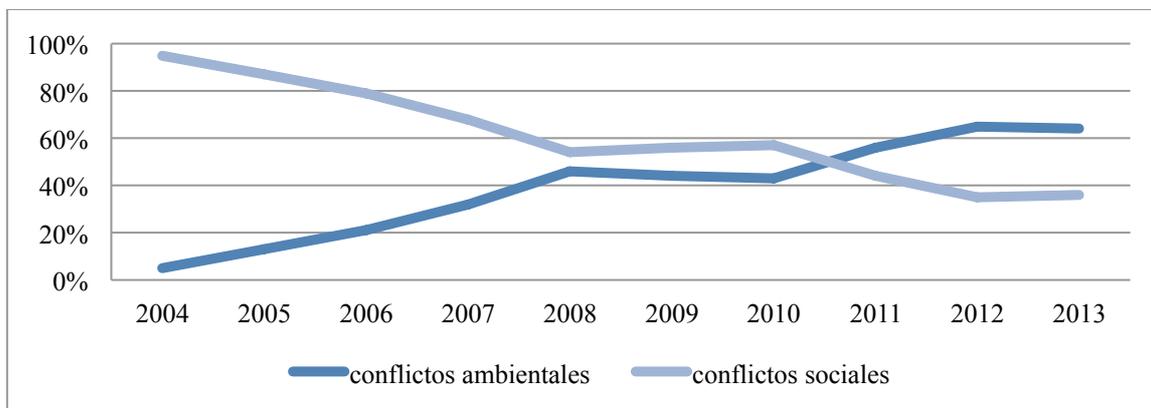
<sup>57</sup> Se refiere a los problemas asociados a la gestión pública de los municipios provinciales y distritales.

<sup>58</sup> Se refiere a los problemas asociados a la gestión pública de los gobiernos regionales.

<sup>59</sup> Se refiere a los problemas asociados a la gestión pública del gobierno central.

<sup>60</sup> La DP tiene datos sólo desde el 2004 al 2013 publicados en sus informes anuales, no existen datos anteriores.

**Gráfico 6. Evolución de las demandas socio-ambientales en Perú 2004-2013**  
(Fuente: elaboración propia en base a datos de la DP)



Entre 2008 y 2010 se observa un pico que da cuenta de un aumento en las demandas socio-ambientales. Claramente, ésta fue producto de los cambios en la legislación –regalías y canon minero (ver secciones 5.1 y 5.2)– y de la crisis económica financiera internacional (que produjo un alza en el precio del oro pero una gran recesión en el nivel de producción). Pero también se debió al efecto del “baguazo”<sup>61</sup>, el conflicto ambiental por la explotación hidrocarburífera en la Amazonia que derivó en más de 33 muertos y cientos de heridos (ver sección 5.5).

Durante ese periodo también emergen –y con mucha intensidad– una serie de conflictos ambientales mineros. Uno de ellos fue el de Tacna y Moquegua<sup>62</sup>, conflicto ambiental por un mayor acceso en la distribución del canon minero. También se dio el conflicto de Cerro

<sup>61</sup> Las comunidades indígenas nativas de la Amazonia se oponían a dos decretos firmados, por el ex presidente Alan García, que permitía la explotación y compra de tierras por corporaciones privadas sin el consentimiento previo de las comunidades. Finalmente, después de la masacre de Bagua, el ex presidente dio marcha atrás y anuló los decretos legislativos (ver capítulo V, sección 5.5).

<sup>62</sup> En 2008 la población de Moquegua bloqueó durante diez días el puente Montalvo, que conecta al país con Tacna y Chile. Según la tesis de Arellano Yanguas (2011:171) la protesta pretendía forzar al gobierno central a modificar los criterios para la distribución del canon minero. Al departamento de Tacna le correspondía más dinero que a Moquegua por el volumen de lo producido (Tacna removía una mayor cantidad de tierra), sin embargo el valor del cobre producido en Moquegua era mucho más significativo (ver capítulo V, secciones 5.1 y 5.2).

Quilish<sup>63</sup> por la creación de zonas de exclusión a la explotación minera para la protección ambiental de cuencas hídricas de cabecera. Éste último se asemeja a los conflictos ambientales –también surgidos entre 2000 y 2006–, con grupos que se oponen a la explotación minera. Dentro de ellos, los casos emblemáticos de Tambogrande (2002) y de Río Blanco (2004) que serán analizados y discutidos con mayor detalle más abajo (ver capítulo V). En 2012 también se registró un leve aumento de la conflictividad, probablemente por la discusión nacional desatada alrededor del conflicto ambiental minero (proyecto Conga<sup>64</sup>), que resultó en la renuncia de gran parte del gabinete del presidente Humala (2011-actualidad).

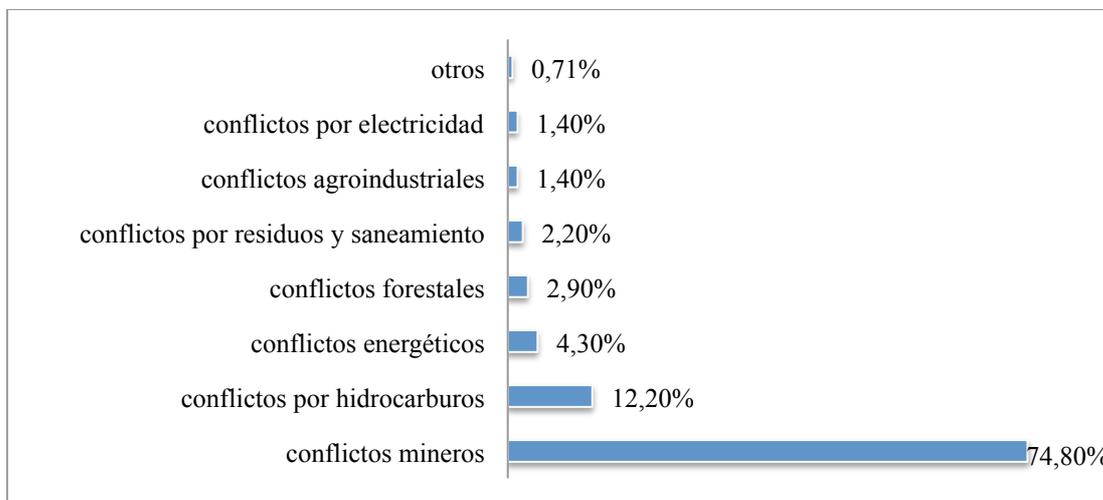
Si se subdividen los datos del año 2013 el 64,4% corresponde a conflictos ambientales y si éstos se distribuyen por tipo de conflicto, se observa (gráfico 7) que el 74,8% de los conflictos ambientales registrados –104 casos– corresponde a conflictos mineros.

---

<sup>63</sup> La minera Yanacocha tenía un proyecto de expansión de sus actividades extractivas hacia el cerro Quilish. Sin embargo, la protesta social y el involucramiento del gobierno regional y municipal en el conflicto frenaron el proyecto. Según Soria (2007:21), en abril del 2003 las autoridades del nuevo gobierno regional emitieron la resolución 007-2003-GRCAJ-CR que declaraba la intangibilidad del cerro Quilish. Los campesinos organizaron vigilias y plantones en la Plaza de Armas, mientras en el campo se organizaron marchas hacia el cerro Quilish. En el marco de este proceso y reconociendo que los ríos Porcón y Grande proveen el 70% del agua que abastece a los 140 mil habitantes de Cajamarca y a casi 15 mil campesinos de las comunidades ubicadas entre la zona de operaciones mineras y la ciudad, la Municipalidad Provincial de Cajamarca, frente a la intervención y aporte de las ONGs ecologistas que impulsaron el pedido de intangibilidad, aprobó la Ordenanza Municipal 012-2000-CMPC que declaró al cerro Quilish y las microcuencas de los ríos Quilish, Porcón y Grande como una Zona de Reserva Protegida Municipal Provincial (ZRPMP).

<sup>64</sup> Se trata también de un proyecto de la minera Yanacocha en Cajamarca para la explotación de oro en una zona de microcuenca donde se encuentran cuatro lagunas que abastecen de agua a la población local. La gravedad del conflicto produjo que la mitad del gabinete del presidente Humala renunciará. Según De Echave y Díez Hurtado (2013:9), Conga pone sobre el tapete que los proyectos mineros empiezan a ser discutidos no solo en términos de su inversión, capacidad productiva o rentabilidad sino también en términos de la competencia por recursos escasos entre las empresas extractivas y las poblaciones locales.

**Gráfico 7. Tipos de conflictos ambientales DP Perú 2013**  
(Fuente: elaboración propia en base a datos de la DP)



En un segundo lugar (12.2%) se encuentran los conflictos ambientales por la explotación de hidrocarburos. Son principalmente los casos de los conflictos ocasionados por el proyecto CAMISEA para la explotación de gas y por el avance de las concesiones y la explotación petrolera en la Amazonia<sup>65</sup>. En tercer y cuarto lugar aparecen conflictos ambientales energéticos referidos a hidroeléctricas (4,3%) y a plantaciones forestales (2,9 %). En relación a estos últimos, según los datos de la Defensoría, cada año se pierden aproximadamente 150.000 hectáreas de bosques<sup>66</sup>. Por último se registran conflictos por electricidad y agroindustriales con el mismo porcentaje (1,40%).

Ahora bien, a partir de los datos sistematizados por la DP, es posible argumentar que en los últimos diez años se registra un constante crecimiento de los conflictos ambientales. Los gráficos marcan un alto nivel de conflictividad ambiental. Y junto con eso, un aumento sostenido en los últimos años, en los que más de la mitad de los conflictos registrados por la

<sup>65</sup> El avance de la explotación petrolera de la empresa Pluspetrol en la Amazonia ha derivado en numerosos conflictos, tales como los ocurridos en los lotes: 1 AB, 8 y 192.

<sup>66</sup> Esto se explica por la presión de la agricultura migratoria, el desarrollo desordenado aplicado sobre el territorio y las actividades ilegales.

DP corresponden a conflictos ambientales manifiestos, y la mayoría de éstos son conflictos mineros. Éstos no sólo han aumentado en cantidad sino también en intensidad, pues se han vuelto más violentos (etapa de escalada); en este contexto, la DP ha sido requerida para intervenir en la canalización de los conflictos ambientales.

En definitiva, el aporte de la DP en su rol de observador al monitoreo y a la alerta temprana de conflictos ambientales es muy importante. De hecho, si bien existen algunas críticas a la tipología de conflictos, el sistema ha sido ampliamente reconocido por su constancia, regularidad y confiabilidad. Como explica un académico sobre los reportes mensuales de la DP:

Vamos a decir así: pensándolo como científico social, son muy imperfectos...la tipología, etc. Pero tiene la ventaja de que comenzaron hace mucho tiempo, han sido muy regulares, o sea, tú puedes rastrear la información (Entrevista N° 15 a un investigador académico de Perú, 2014).

Por otro lado, también el órgano ejecutivo estatal lleva adelante un seguimiento y análisis de los conflictos ambientales. La apertura de espacios administrativos estatales para el tratamiento y seguimiento de conflictos ambientales en el Perú, se inicia en el 2004, con el establecimiento de la Oficina General de Gestión Social (OGGS) dentro del Ministerio de Energía y Minas (MEM) y, posteriormente, el armado de unidades similares dentro de otros ministerios<sup>67</sup> (ONDS, 2014). Frente al aumento de la conflictividad ambiental y el fracaso de la estrategia desarrollada por la OGGS, en el 2010, se creó la Oficina de Gestión de Conflictos Sociales (OGCS) como una unidad dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros.

---

<sup>67</sup> Según un referente de una organización no gubernamental “hay varios ministerios que ya tienen lo suyo, agricultura está desarrollando lo suyo también. Hay una proliferación tremenda en los ministerios. Supuestamente cada ministerio debe tener su unidad” (Entrevista N° 13 a un miembro de una ONG de Perú, 2013).

Este cambio intentaba ser un avance en la estrategia del ejecutivo para darle mayor institucionalidad e importancia al tratamiento y administración de los conflictos (ONDS, 2013). Sin embargo, la OGCS focalizó su trabajo en la emergencia buscando resolver los conflictos cuando éstos ya habían escalado y alcanzaban situaciones de violencia. En julio de 2012, con la asunción del presidente Ollanta Humala (2011-actualmente) se disolvió la cuestionada institución y se creó la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS).

Existen controversias entre los informes de seguimiento de conflictos que realiza esta entidad<sup>68</sup> y los de la Defensoría, pues entre ellos hay fuertes diferencias, no sólo en la metodología utilizada para la construcción de la tipología de conflictos sino también en la “credibilidad” de los datos utilizados. Sin embargo, la DP (a diferencia del ejecutivo) se ha ganado cierta legitimidad en la sociedad peruana. Esto ha sido ocasionado por la imparcialidad de sus datos, la diversificación de sus fuentes y el chequeo constante de la información. Si se comparan los registros mes a mes, se evidencia la disparidad de los datos.

Como menciona un miembro de una ONG y ex Vice Ministro de Ambiente:

Tal es así que ahora tenemos un mundo casi bipolar, porque por un lado tenemos los informes de la Defensoría que nos dice que hay más de 200 conflictos, y los informes de la Oficina de Diálogo que dice que hay 60 (Entrevista N°14 a un miembro de una ONG de Perú, 2014).

A principios de 2013 la DP registraba alrededor de 89 conflictos en proceso de diálogo (Reporte mensual, N° 108). Este dato indica que en la gran mayoría de los conflictos ambientales relevados por la DP existen mesas o procesos de diálogo, los cuales son impulsados por el gobierno nacional o regional, la ONDS o la misma Defensoría. Esto ha significado una proliferación de espacios de diálogo, muchas veces improductivos e ineficaces (aunque no siempre), diseñados para tratar sólo con la emergencia o la etapa de escalada del conflicto.

---

<sup>68</sup> La Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad realiza una serie de informes de conflictos sociales denominados “*Willaqniki*”, que en quechua significa “el que avisa” (ONDS, 2012).

La estrategia oficial del ejecutivo ha sido ampliamente criticada por actuar sólo “apagando incendios” cuando los conflictos ya han estallado y existen situaciones de violencia que derivan, muchas veces, en muertes y heridos. Esta progresiva deslegitimación del accionar del ejecutivo ha producido un desgaste de la cultura del “diálogo” y una errónea interpretación de las condiciones necesarias para generar procesos genuinos y productivos. Ante este escenario, la DP ha cumplido con un rol fundamental:

La Defensoría ha terminado cumpliendo un papel muy importante, porque vemos que las instituciones públicas, que normalmente tendrían que encargarse de estos asuntos, están tan desprestigiadas, son percibidas como muy parcializadas a favor de las empresas. Entonces la Defensoría ha logrado posicionarse como una entidad –cómo decirlo– que se las ingenió para ampliar su mandato, para ocuparse de estos temas que le resultaban más importantes o más llamativos; y empezar a hacer lo que las autoridades políticas y públicas no estaban haciendo, que era efectivamente intermediar entre el sector privado y la sociedad. Entonces al final, ha terminado teniendo un papel, quizás, desproporcionado pero muy importante y muy necesario, empezaron a hacer un seguimiento, un registro y luego terminaron en mediadores, en garantes (Entrevista N° 16 a un ex funcionario de Naciones Unidas de Perú, 2013).

En resumen, en este capítulo se ha analizado el funcionamiento institucional de las DPs y los mecanismos de *accountability* social que éstas implementan –en tanto colaboradoras críticas del estado– a partir de la recepción de quejas; también se indagó en su rol como observadoras de los conflictos ambientales. Se esperaría que la DP de Argentina –por su carácter federal– actuase de forma más descentralizada en conjunto con las Defensorías provinciales y municipales de todo el país, además de apoyarse en las oficinas que ya posee en algunas provincias. Sin embargo, no existe un sistema federal de monitoreo y observación de conflictos ambientales; probablemente, las RIGs de fuerte predominio provincial dificultan dicha tarea.

La DP de Perú, por su lado, opera en un contexto de RIGs de predominio centralista. Pero a pesar de que cuenta con presencia territorial descentralizada en todo el país, a través de oficinas y módulos de atención itinerante, las decisiones siguen estando centralizadas en

Lima. Como comentó un funcionario de la cooperación internacional: “Las oficinas territoriales son entes operativos, o de enlace, pero no hay una actuación descentralizada...no siempre saben las decisiones que se van a tomar... que vienen desde Lima” (Entrevista N° 21 a un funcionario de la cooperación internacional, 2013).

También se ha hecho referencia a la evolución de las demandas socio-ambientales recibidas en cada caso, y por ende, a cómo se instrumenta el rol de observador en las Defensorías; registrándose para el caso peruano un importante desarrollo institucional del monitoreo y seguimiento de los conflictos ambientales; y para el argentino, por el contrario, una baja institucionalización del citado rol. La robustez de los datos generados por la DP de Perú permiten dar cuenta tanto de las demandas socio-ambientales registradas, así como también de un análisis más profundo de la progresión de la conflictividad socio-ambiental en el país. La DP de Argentina, por otro lado, muestra un incipiente desarrollo del monitoreo y seguimiento de los conflictos ambientales; por lo tanto, sus datos sólo brindan una aproximación preliminar en relación a la evolución de las demandas ambientales que recibe la DP.

Los conflictos ambientales que se describen en los capítulos siguientes (IV y V) sirven como ejemplos de la diversidad de roles y acciones que las DPs nacionales (y subnacionales) pueden llevar adelante. En cada uno de los conflictos analizados, las DPs han respondido con distintos roles; en los conflictos por el saneamiento de cuencas hídricas de Argentina principalmente ejerciendo el rol de litigante, y en los conflictos mineros de Perú asumiendo el rol de mediador y de legislador.

## IV.

# CONFLICTOS AMBIENTALES POR EL SANEAMIENTO DE CUENCAS HÍDRICAS EN ARGENTINA

Las cuencas hídricas brindan numerosos servicios ambientales que van desde el aprovechamiento de agua dulce para uso doméstico, agrícola y/o industrial hasta un uso recreativo del entorno natural; estos servicios son de vital importancia puesto que poblaciones enteras dependen de ellos para su subsistencia. Por ejemplo, los diversos usos de la tierra en una determinada cuenca hídrica pueden condicionar la calidad de agua del río en virtud de los efluentes que producen (Bargiela e Iorio, 2013).

Los costos por los daños ambientales derivados del uso y manejo de una determinada cuenca hídrica y la existencia de demandas sociales insatisfechas que involucran la recomposición y protección del bien natural caracterizan las disputas por la contaminación y degradación ambiental de las Cuencas Matanza-Riachuelo y Salí-Dulce. Los conflictos fueron seleccionados por su relevancia para la DP, por su ciclo de desarrollo en el período bajo estudio (2000-2013) y por su impacto en la opinión pública.

Debido al carácter interjurisdiccional de las cuencas hídricas, tanto el análisis de las RIGs como el de las etapas que atraviesan los conflictos pueden ayudar a explicar los roles asumidos por las DPs (nacional y subnacional). En el país, las RIGs se enmarcan en las reglas que rigen el federalismo ambiental concertado (Gutiérrez y Alonso, en prensa; Sabsay *et al.*, 2002). Si bien las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales, lo cierto es que los conflictos ambientales exceden los límites jurisdiccionales. Además, en los

conflictos ambientales por contaminación hídrica la visualización del daño (y las demandas sociales) puede no activarse durante toda la vida de los afectados sino en la de sus descendientes (por ejemplo, a partir de la aparición de enfermedades), provocando una tardía manifestación del conflicto en la arena pública.

En este capítulo se discutirá el fuerte predominio provincial en el uso y control de los recursos naturales y la disputa que genera el marco normativo vigente en relación al manejo de recursos hídricos (secciones: 4.1 y 4.2). Luego se hará referencia al rol de las DPs nacional y subnacionales como “litigantes” a partir de analizar las RIGs de indiferencia que predominan en la gestión de cuencas y las etapas que atraviesan los conflictos de la Cuenca Matanza-Riachuelo (secciones: 4.3, 4.3.1, 4.3.2 y 4.3.3) y la Cuenca del Salí-Dulce (secciones 4.4, 4.4.1, 4.4.2 y 4.4.3). Antes de finalizar se elaboran unas conclusiones generales y comparativas de los dos conflictos analizados (sección 4.5).

#### **4.1 Presupuestos mínimos ambientales y gobiernos subnacionales**

En la asamblea constituyente convocada por el ex presidente Carlos Menem (1989-1999) se reformó la Constitución (1994) e incorporó en su artículo 124° el principio según el cual “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Este federalismo ambiental ha sido definido como “federalismo concertado”; se trata de un tipo de arreglo institucional fundado en una primacía normativa de la Nación y una prioridad ejecutiva de las provincias (Gutiérrez, 2012)<sup>69</sup>.

---

<sup>69</sup> La Constitución argentina instituye un sistema político institucional con un nivel de gobierno nacional y dos niveles subnacionales: provincial y municipal. Sin embargo los gobiernos municipales no tienen la misma entidad federativa que las provincias, sino que éstas últimas son las que definen los regímenes de autonomía de los municipios. Las provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al gobierno federal (art. 121). Los gobiernos subnacionales están compuestos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), veintitrés provincias y alrededor de dos mil cien municipios.

El federalismo ambiental previo a la reforma constitucional de 1994 tuvo dos hitos: la creación del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en 1990 y la firma del Pacto Federal Ambiental en 1993 (Rezk, 2005). El Pacto Federal Ambiental fue suscripto entre el estado nacional y los gobiernos provinciales con el objetivo, por un lado, de promover y coordinar políticas de desarrollo sustentable y, por el otro, de reconocer al COFEMA como un instrumento de coordinación de la política ambiental.

Los gobiernos provinciales tienen potestad sobre la administración de los recursos naturales de sus territorios –por ejemplo, en las políticas de explotación de hidrocarburos<sup>70</sup>, extracción de minerales<sup>71</sup> o en lo tocante al manejo de recursos hídricos<sup>72</sup>–. La misma reforma de 1994 incorpora el derecho a un ambiente sano (art. 41<sup>73</sup>), si bien la Ley General de Ambiente (Nº

---

<sup>70</sup> La Ley de Hidrocarburos Nº 17.319, sancionada en el año 1967, establece el marco normativo para la exploración y explotación del petróleo y el gas natural. El transporte y la distribución del gas natural se rigen por la Ley Nº 24.076, sancionada en el año 1992. En 2006, mediante la Ley Nº 26.197, las provincias asumieron la facultad de concesionar y administrar sus yacimientos hidrocarburíferos, sin perjuicio de haberse reservado para la Nación la facultad de dictar las políticas generales en materia de energía. Esta última ley dispone que las provincias asumirán el ejercicio del dominio originario y la administración sobre los yacimientos de hidrocarburos. Actualmente se acaba de sancionar una nueva Ley Nacional de hidrocarburos (Nº 27.007/15), que propone modificaciones al régimen de permisos y concesiones establecido en la Ley Nº 17.319. En este punto se proponen, entre otras reformas, la sustitución de los plazos de los permisos de exploración y concesiones de explotación, diferenciándolos según se trate de hidrocarburos convencionales, no convencionales y, en plataforma continental y mar territorial.

<sup>71</sup> Las regalías mineras permiten a las provincias percibir hasta un 3% de valor boca de mina de los materiales extraídos. La minería se rige por el código minero sancionado en 1883, por la Ley de Inversiones Mineras (Ley Nº 24.196/93) y por las leyes modificatoria de la Ley de Inversiones Mineras, que establecen el significado de valor boca de mina (1999 y 2001). También se incluyen las siguientes: Ley de Reordenamiento Minero (1993), Ley de Financiamiento y Devolución Anticipada del IVA (1994), Ley de Acuerdo Federal Minero (1993), la Ley que forma la Comisión Bicameral de Minería (1993), la ley modificatoria de la Ley Nº 24.196, la Ley de Actualización Minera (1995), la Ley del Banco Nacional de Información Geológica (1995), la Ley que crea el Sistema Nacional de Comercio Minero (1995) y la Ley ratificatoria del Tratado Binacional entre Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera (1996).

<sup>72</sup> La Constitución reconoce como excepciones aquellas facultades que han sido expresamente delegadas por las provincias a la Nación. El gobierno nacional ejerce jurisdicción sobre la navegación (art. 75, inc. 10), el comercio interprovincial e internacional (art. 75, inc. 13), las relaciones internacionales y la celebración de tratados con respecto a aguas internacionales sin perjuicio de la facultad provincial (artículos 27, 75 inc. 22 y 24 y 99 inc. 11) (Pochat, 2005; Pinto, 2013).

<sup>73</sup> El artículo 41 se complementa con los artículos 43 (acción de amparo, derechos colectivos, acción colectiva), 75 inciso 19 (desarrollo humano), 75 inciso 22 (tratados internacionales), 86 (Defensor del Pueblo de la Nación) y 124 (dominio provincial sobre los recursos naturales). Todas juntas, esas normas definen el derecho al ambiente sano para las generaciones presentes y futuras junto con una serie de importantes principios y derechos procedimentales: el derecho a la educación y la información ambientales; el deber de protección y de reparación

25.675/02) –piedra angular del sistema de derechos ambientales– fue sancionada recién ocho años después (Gutiérrez e Isuani, 2014). Ésta estableció los presupuestos mínimos para la gestión ambiental sustentable y la preservación de la diversidad biológica<sup>74</sup>.

El tratamiento de la cuestión vinculada a los presupuestos mínimos requiere un análisis más específico. La ley define como “presupuesto mínimo” a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental (art. 6).

Esta concepción amplia de la idea del “presupuesto mínimo” facilita que su interpretación pueda reforzar las RIGs de predominio provincial. Puede también provocar disputas entre las provincias y el gobierno federal, sobre todo cuando aquellas argumenten que su reglamentación implica un avance sobre las jurisdicciones y legislaciones ambientales provinciales. En términos de Dahl (citado en Stepan, 2004:32), esta doble soberanía – provincial y nacional– entra en competencia y contradicción a la hora de implementar un denominador común como son los presupuestos mínimos para el conjunto del territorio nacional.

---

de acuerdo con los procedimientos legales establecidos; el derecho al recurso de amparo (demanda judicial expedita para la protección constitucional de derechos y garantías); el derecho a la acción colectiva (las demandas judiciales pueden ser presentadas por aquellos afectados directamente por la contaminación o riesgos ambientales, por el Defensor del Pueblo de la Nación o por asociaciones civiles que representen intereses difusos); el principio del “federalismo concertado” para la distribución de competencias legislativas y ejecutivas entre el estado nacional y las provincias (el estado nacional debe establecer los presupuestos mínimos de protección y las provincias deben sancionar y ejecutar la legislación complementaria) (Gutiérrez e Isuani, 2014: 306).

<sup>74</sup> El paquete de leyes que incorpora los presupuestos mínimos incluye: Ley N° 25.612/02 de Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Especiales, Ley N° 25.670/02 de Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de PCBs, Ley N° 25.688/02 de Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas, Ley N° 25.831/03 de Presupuestos Mínimos de Protección para el Acceso a la Información Pública Ambiental, Ley N° 26331/07 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, y Ley N° 26.639/10 de Presupuestos Mínimos para la Protección de Glaciares y del Ambiente Periglacial.

En general, trazar los límites entre las competencias provinciales y las nacionales en materia ambiental no es tarea fácil (Sabsay *et al.*, 2002). En los sistemas de tipo federal existe una falta de claridad en torno a los límites jurisdiccionales, y ésta puede favorecer una conducta oportunista de inacción en la que prime una visión a corto plazo de los conflictos ambientales.

Según los modelos desarrollados por Oates (2001), en los estados federales prevalecen, a veces, situaciones de “efecto local de derrame” de un gobierno subnacional sobre otro. Estas situaciones pueden generar consecuencias importantes entre las diferentes jurisdicciones –por ejemplo, en la contaminación de cuencas hídricas o en la polución del aire–. Ante tales casos, se esperaría que el gobierno nacional contribuyese a la resolución del problema; sin embargo, la casuística muestra que –en general– ocurre exactamente lo contrario. El tipo de RIGs que se genera en estos casos será de “indiferencia”, con una fuerte tendencia a que los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional se desentiendan mutuamente del conflicto con el objetivo de no afrontar los problemas y costos ambientales al interior de sus jurisdicciones.

#### **4.2 Principios rectores y los presupuestos mínimos para la gestión ambiental de aguas**

Se ha mencionado que los gobiernos provinciales son responsables por el manejo de los recursos hídricos; a continuación se describen los lineamientos políticos y legales presentes para la coordinación de la política hídrica federal. En la práctica, como se verá en los párrafos que siguen, existen evidentes fallas de coordinación y superposición de competencias entre los gobiernos subnacionales y el gobierno nacional.

En 2001, la Comisión de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Senado de la Nación realizó una serie de reuniones con referentes provinciales y encomendó a la entonces Subsecretaría

de Recursos Hídricos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación la elaboración del Documento de Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina. En dicho documento se estableció lo siguiente:

El pronunciamiento de estos lineamientos de política (principios rectores) por parte de la comunidad hídrica del país servirá para guiar a los legisladores responsables de traducir nuestra visión del recurso hídrico en una Ley Marco de Política Hídrica que sea coherente, efectiva y que incorpore las raíces históricas y los valores de todas las provincias y la Nación en su conjunto (COHIFE, 2003:3-4).

Los así llamados principios rectores<sup>75</sup> no sólo definieron el rol protagónico del estado en la

---

<sup>75</sup> Algunos de los principios rectores más importantes se enumeran a continuación (Pochat, 2005:18):

- 5. Articulación de la gestión hídrica con la gestión territorial: “Las múltiples actividades que se desarrollan en un territorio (...) afectan de una u otra forma sus recursos hídricos. De ello se desprende la necesidad de imponer prácticas sustentables en todas las actividades que se desarrollen en las cuencas hídricas (...)”.
- 7. Acciones contra la contaminación: “La contaminación de los recursos hídricos (...) exige asumir una estrategia integral (...). Tal estrategia involucra la definición de programas de monitoreo y control de emisión de contaminantes diferenciados para cada cuenca (...)”.
- 16. Gestión descentralizada y participativa: “Cada Estado provincial es responsable de la gestión de sus propios recursos hídricos y de la gestión coordinada con otras jurisdicciones cuando se trate de un recurso hídrico compartido (...)”.
- 17. Gestión integrada del recurso hídrico: “La gran diversidad de factores ambientales, sociales y económicos que afectan o son afectados por el manejo del agua avala la importancia de establecer una gestión integrada del recurso hídrico (...). Asimismo, la gestión hídrica debe estar fuertemente vinculada a la gestión territorial, la conservación de los suelos y la protección de los ecosistemas naturales”.
- 18. Usos múltiples del agua y prioridades: “La creciente competencia por el uso del agua de una cuenca exige que los posibles usos competitivos se evalúen sobre la base de sus aspectos sociales, económicos y ambientales en el contexto de una planificación integrada que establezca las prioridades en orden al interés público y no solamente en atención al beneficio para un sector o usuario en particular”.
- 19. Unidad de planificación y gestión: “Dado que el movimiento de las aguas no reconoce fronteras político-administrativas sino leyes físicas, las cuencas hidrográficas o los acuíferos constituyen la unidad territorial más apta para la planificación y gestión coordinada de los recursos hídricos (...)”.
- 22. Aguas interjurisdiccionales: “Para cuencas hidrográficas de carácter interjurisdiccional, es recomendable conformar organizaciones interjurisdiccionales de cuenca para consensuar la distribución, el manejo coordinado y la protección de las aguas compartidas. Actuando a petición de parte, le cabe a la autoridad hídrica nacional el rol de facilitador y amigable componedor a fin de compatibilizar los genuinos intereses de las provincias en el marco de estos principios rectores”.
- 23. Prevención de conflictos: “(...) las organizaciones de cuenca constituyen ámbitos propicios para la búsqueda anticipada de soluciones a potenciales conflictos”.
- 25. Organizaciones de cuenca: “Dada la conveniencia de institucionalizar la cuenca como una unidad de gestión, se promueve la formación de ‘organizaciones de cuenca’ abocadas a la gestión coordinada y participativa de los recursos hídricos dentro de los límites de la cuenca. Las organizaciones de cuenca resultan efectivas en la coordinación intersectorial del uso del agua y en la vinculación de las organizaciones de usuarios con la autoridad hídrica. De ello se desprende el importante rol de estas organizaciones como instancia de discusión, concertación, coordinación y cogestión de los usuarios del agua, y como instancia conciliatoria en los conflictos que pudieran emerger”.
- 28. Gestión de recursos hídricos compartidos con otros países: “Los recursos hídricos compartidos con otros países deben gestionarse de acuerdo con los principios internacionalmente aceptados de uso

gestión de los recursos hídricos, sino que también delinearon una política del agua entendida como derecho humano, remarcando la importancia de la participación ciudadana en la gestión del recurso. El proceso de construcción de los principios rectores se caracterizó por la generación de consensos, interprovinciales en una primera instancia, y entre las provincias y el gobierno nacional después. Dio lugar, finalmente, a la celebración –a fines de 2002– de un acta acuerdo entre las provincias y el gobierno nacional para la conformación del Consejo Hídrico Federal (COHIFE). Este Consejo se formalizó a principios de 2003 y se atribuyó, en su Carta Orgánica, la facultad de:

Formular y coordinar la política hídrica federal dentro del marco del aprovechamiento integral de los recursos naturales, respetando el dominio originario que, sobre dichos recursos, ostentan las provincias argentinas (art. 3).

El espíritu de los principios rectores se enmarca en el ya mencionado “federalismo concertado”, y han sido ampliamente aceptados por los gobiernos subnacionales. Fundamentalmente, los principios apuntan a disminuir las relaciones de disputa intergubernamental derivadas del conflicto existente alrededor del reparto de atribuciones entre la nación y las provincias por el uso del recurso hídrico. Sin embargo, es importante señalar que no han sido aún incluidos formalmente en una ley y que tampoco existe consenso en Argentina sobre el marco normativo para el manejo de cuencas hídricas.

En 2003 se sancionó la Ley “Régimen de Gestión Ambiental de las Aguas” (Ley N° 25.688/02), que estableció los presupuestos mínimos para la preservación del agua, su aprovechamiento y uso racional (art. 1) y definió a las cuencas hídricas como “unidad ambiental de gestión del recurso”. Sin embargo, la citada ley carece de “consenso federal” y ha sido ampliamente cuestionada por las provincias, como consecuencia de lo cual aún no ha

---

equitativo y razonable, obligación de no ocasionar perjuicio sensible y deber de información y consulta previa entre las partes. Dichas gestiones requieren la concertación previa y la representación específica de las provincias titulares del dominio de las aguas en relación con las decisiones que serán sustentadas por la República Argentina ante otros países (...).”

sido reglamentada. La ley promueve la creación de cuencas interjurisdiccionales –Comités de cuencas hídricas<sup>76</sup>–, a las que asigna la doble misión de asesorar a la autoridad ambiental correspondiente y colaborar en la gestión ambiental del recurso natural (art. 4).

El concepto de “manejo de cuencas” proviene principalmente de las escuelas forestales de los Estados Unidos (Pochat, 2005) y entiende a la cuenca como una captadora de aguas para fines diversos y como una fuente de coordinación de inversiones para optimizar el uso y aprovechamiento del recurso (Merlinsky, 2013a, Gutiérrez, 2010a, 2010b). La ampliación del concepto incorporó el enfoque de gestión de cuencas hídricas, que implicaba no sólo el aprovechamiento de los recursos naturales sino también su gestión integrada –vale decir, el control de la erosión, la degradación ambiental y la contaminación–. La Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH) puede ser definida como “un proceso que promueve la gestión y el desarrollo coordinados del agua, la tierra y los recursos relacionados con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa, sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (Comité de Asesoramiento Técnico de la Alianza Global para el Agua –en sus siglas en inglés GWP–, 2000, citado en Pochat, 2008:4). La GIRH se basa en la capacidad que tiene un determinado organismo –por caso, un Comité de cuenca– para tomar decisiones y diseñar estrategias en pos de la coordinación de objetivos que involucran a una serie de actores que comparten el mismo territorio y el uso del recurso hídrico. De manera tal que, cuando se habla de “usos múltiples de agua”, en realidad se está haciendo referencia, también, a los “múltiples usos en conflicto” (Merlinsky, 2009:281; Gutiérrez, 2010a).

---

<sup>76</sup> Según datos de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (2013), de los 14 organismos de cuenca que existen en la Argentina, la mayoría son comités de cuencas (del río Juramento, Salado, del río Salí-Dulce, de la laguna Picasa, del río Colorado, de la Región Hídrica Bajos submeridionales, de la Región Hídrica del noroeste de la llanura pampeana, del río Senguer, del río Chubut, del río Pilcomayo, la Comisión Regional del río Bermejo, el Grupo Técnico del río Desaguadero, la Autoridad de cuenca del río Azul y la Autoridad Interjurisdiccional de las Cuencas de los ríos Limay, Neuquén y Negro), con la excepción de la ACUMAR, que es un ente de derecho público interjurisdiccional con personería jurídica y autonomía técnica y financiera.

La mencionada Ley N° 25.688/02 –“Régimen de Gestión Ambiental de las Aguas”–, como ya se ha dicho, se encuentra aún pendiente de reglamentación. Los conflictos por ella suscitados han derivado en numerosas críticas y hasta presentaciones judiciales de inconstitucionalidad –tal el caso de la provincia de Mendoza–. Las provincias consideran que la ley viola las competencias provinciales sobre los recursos hídricos y atribuye a los organismos nacionales facultades que no le corresponden, como la regulación de cuencas interjurisdiccionales. Como señala un participante del proceso de formulación de los principios rectores:

En efecto, la Ley Nacional de Gestión Ambiental de las Aguas –sancionada hacia el final del proceso de los principios rectores–, fue cuestionada por la comunidad hídrica porque no reflejaba el proceso de participación. Se la vio como la antítesis del procedimiento de los principios rectores, ya que no fue una propuesta consensuada por la comunidad hídrica y conformada de abajo hacia arriba (COHIFE, 2003:15).

La legislación provincial en relación a las cuencas hídricas es muy variada y se caracteriza por una fragmentación sectorial e institucional (Gutiérrez, 2010b). Estas inconsistencias en el régimen dominial de aguas se deben, principalmente, a que tanto los preceptos provinciales como los nacionales acuden a regular la materia y disponer la titularidad de las aguas (Pinto, 2011). Esto ha provocado la emergencia de una fuerte actitud de dominio hídrico por parte de las provincias y disputas intergubernamentales, no sólo entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, sino también a nivel horizontal –es decir, entre los diversos gobiernos subnacionales– que se manifiestan en tensiones y superposición de funciones tanto en el manejo de volúmenes excedentes de aguas e inundaciones como en la contaminación de cursos de agua interprovinciales.

El marco federal habilita que las provincias implementen, a través de convenios y tratados interprovinciales, políticas concurrentes que se traduzcan en medidas concretas de gestión ambiental de cuencas o cursos de agua interjurisdiccionales. Sin embargo, este mecanismo no

siempre se ha demostrado eficaz a la hora de afrontar conflictos donde se advierte una superposición jurisdiccional de normas y responsabilidades por daños o impactos ambientales. Frente a tales casos, los afectados pueden recurrir a la Corte Suprema de Justicia y exigir la salvaguarda del derecho ambiental vulnerado (Pinto, 2013).

En resumen, se constata que existen fuertes RIGs de predominio provincial y de disputa entre las provincias y el gobierno nacional en lo referente a las leyes que regulan el uso y control de los recursos hídricos, la implementación de los presupuestos mínimos y los poderes delegados a la Nación. También se verifica una tendencia de los gobiernos nacional y subnacionales a desentenderse de los daños derivados de las disputas ambientales –la existencia de un tipo de relaciones intergubernamentales de indiferencia– que tienen lugar a nivel interjurisdiccional. Esto favorece las conductas oportunistas de los gobiernos tanto nacional como subnacionales, que buscan así evitar el tratamiento del conflicto, lo que dificulta la posibilidad de arribar a soluciones factibles para los conflictos ambientales en pugna.

A continuación, se describen los dos conflictos ambientales por el saneamiento de cuencas hídricas seleccionados, el primero una disputa metropolitana “Conflicto Cuenca Matanza-Riachuelo” y el segundo una controversia interprovincial “Conflicto Cuenca del Salí-Dulce”.

### **4.3 Conflicto Cuenca Matanza-Riachuelo**

En las últimas décadas, una serie de obras y proyectos inconclusos trataron de rescatar al río Matanza-Riachuelo de su situación actual de canal de aguas muertas y contaminación acuática. Durante la década de 1990, algunas de estas iniciativas lograron controlar las frecuentes inundaciones tramo inferior de la cuenca. La mayoría de estos proyectos, sin

embargo, consistió en planes y estudios costosos que apenas tuvieron ejecución parcial. Otros, directamente, pasaron a engrosar la nómina de fracasos famosos –tal la iniciativa de “limpiar el Riachuelo en mil días”, promovida por el gobierno del ex presidente Carlos Menem (1989-1999) y su secretaria de Medio Ambiente, María Julia Alsogaray, a través de la creación del así llamado Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo [luego Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y del Manejo de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo].

En 1998, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un préstamo por 250 millones de dólares (1059/OC-AR) destinado al saneamiento de la franja costera del Río de la Plata y la cuenca del río Matanza-Riachuelo. Sin embargo, la crisis económica que sufrió la Argentina en 2001 hizo que parte de esos fondos se desviase a la ejecución de planes sociales de diversa índole. Los partidos bonaerenses de la cuenca tenían, en 2002, mayor nivel de desocupación que aquellos ajenos a ella. En el plano del hábitat, ello se tradujo en que la Cuenca Matanza-Riachuelo se convirtiese en la zona de mayor degradación socio-ambiental del sector bonaerense de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Spadoni, 2013).

Lo cierto es que el conflicto de la Cuenca Matanza-Riachuelo (en adelante, CMR) permaneció invisibilizado durante décadas, no sólo para las autoridades gubernamentales, sino también para la mayor parte de la población metropolitana. El conflicto se manifestó cuando los riesgos ambientales y los daños a la salud se hicieron “visibles” recién a partir de la realización de estudios epidemiológicos con asistencia de la agencia de cooperación japonesa. Estas RIGs de indiferencia, junto a la larga permanencia del conflicto en su etapa de pre-instalación –producto no sólo de la inacción de los funcionarios sino también del escaso impacto que las demandas sociales tuvieron hasta ese momento en la arena pública–,

provocaron que una serie de actores relevantes –abogados ambientales, ONGs y la propia DP nacional– ejercieran el rol de litigante.

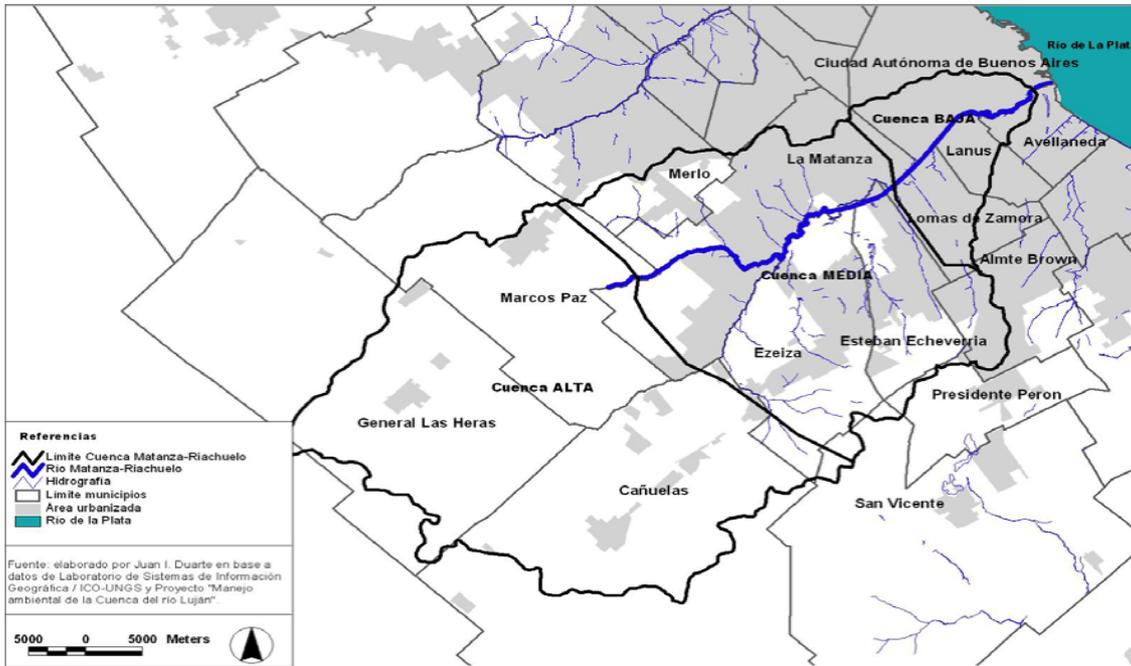
Es así que, la DP, con su accionar provocó que el conflicto se manifestase en los tribunales y que finalmente la CSJN se involucrase en el conflicto de la CMR; a partir del rol asumido por la DP y de la declaración de la competencia originaria de la Corte en la llamada “causa Mendoza”, el conflicto se canalizó y las RIGs se modificaron hacia un tipo de coordinación interjurisdiccional centralizada (Spadoni, 2015).

#### **4.3.1 Características principales de la Cuenca Matanza-Riachuelo**

La CMR tiene 64 km. de largo y sus 2.240 km<sup>2</sup> de superficie abarcan amplios sectores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y catorce municipios de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente (ilustración 2). La cuenca se constituye así en un territorio que se extiende desde el borde de la llanura pampeana hasta el río de la Plata y que contiene una parte importante del núcleo urbano-industrial más denso del país –con una población de más de 6 millones de habitantes–.

## Ilustración 2. Mapa de la Cuenca Matanza-Riachuelo

(Fuente: elaborado por Juan I. Duarte en base a datos de Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica, ICO – UNGS y Proyecto Manejo Ambiental de la Cuenca del Río Luján)



En la cuenca alta una de las principales fuentes de contaminación es la materia orgánica, ya que recibe cuantiosos aportes de contaminantes derivados de los establecimientos de producción animal y agrícola. También allí se advierte, como principal problema, el extendido uso de agroquímicos –particularmente, pesticidas– que alcanzan las aguas del río. En la cuenca media y baja predomina la contaminación cloacal, industrial y difusa de los basurales a cielo abierto. También se registra una alta concentración de metales pesados –cromo, mercurio, cadmio, plomo y cinc– y de hidrocarburos que se han sedimentado en el lecho del río. A esta situación habría que añadir el hecho de que, en una zona de por sí altamente inundable de la cuenca, habita una numerosa población vulnerable cuyas necesidades básicas permanecen insatisfechas. Esta situación resulta harto preocupante, en virtud de que esas aguas altamente contaminadas drenan directamente en el río de la Plata,

fuente principal de abastecimiento de agua potable de buena parte de la región metropolitana (Bargiela e Iorio, 2013:12; Estrada Oyuela, 2012; Merlinsky, 2009).

A continuación, se enumeran las principales causas de la contaminación y degradación ambiental de la CMR:

- 1) Efluentes industriales y el Polo Petroquímico Dock Sud: la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) detectó, a fines de 2012, alrededor de 25.686 establecimientos, fiscalizándose 17.708. De éstos, 1.507 fueron declarados como agentes contaminantes, 1.271 presentaron programas de reconversión industrial (PRI), de los cuales sólo 1.078 fueron aprobados por la mencionada autoridad de cuenca y se encuentran en ejecución. Según el Informe de Seguimiento realizado por el Cuerpo Colegiado (2013:13): “La contaminación de origen industrial constituye una de las principales fuentes contaminantes en la cuenca. Tanto los cursos de agua, como el aire y los suelos son afectados por efluentes sólidos, líquidos y gaseosos producidos por variadas industrias. Si bien se ha considerado que las galvanoplastias, frigoríficos y curtiembres son las que mayor impacto generan, se debe tener en cuenta a otras actividades que implican un elevado riesgo ambiental, como empresas generadoras de electricidad, refinerías de petróleo, de elaboración de combustibles nucleares, plantas de reciclado y recolección de desperdicios, textiles, químicas y fundiciones, entre otras”. El Polo Petroquímico Dock Sud se encuentra a 4 km. del centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el partido de Avellaneda; constituye un gran conglomerado industrial que abarca 380 hectáreas y concentra a cuarenta y dos empresas –mayormente, refinerías de petróleo, industrias químicas y manufactureras–. En la periferia del Polo Petroquímico se encuentra la así llamada Villa Inflamable; en

2003, la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) alertó sobre las consecuencias que tal cercanía tenía para la salud de los habitantes de la zona. Los resultados de los estudios realizados por JICA indicaron un alto riesgo para la salud humana debido a la presencia, en la zona, de 17 gases tóxicos –tales como benceno, tolueno, xileno y tetracloruro de carbono– y metales pesados –mayormente, plomo y cromo–.

- 2) Basurales a cielo abierto: en el primer trimestre de 2011, la ACUMAR fijó el total de basurales existentes en la CMR al momento cero: “se fijó una línea base de 269 basurales, de los cuales se han reportado como erradicados 184 (68.40%) y por erradicar 85 (31.6%)” (Nápoli, 2013:7). Existen distintas causas que explican la formación y proliferación de basurales a cielo abierto: desde las descargas irregulares de residuos, la deficiencias del servicio de recolección, la falta de concientización y de control, la excesiva generación de residuos y un modelo de gestión que incentiva la generación de los mismos y disuade a que los distintos actores las responsabilidades que les competen como generadores (Cuerpo Colegiado, 2010, 2013).
- 3) Efluentes cloacales y alta concentración de población en situación de vulnerabilidad sanitaria: alrededor de 500 mil personas viven con un alto déficit de saneamiento cloacal en asentamientos y barrios informales a lo largo de la CMR –mayormente localizados en los partidos de La Matanza y Lomas de Zamora y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires–. Alrededor del 57% de este núcleo poblacional directamente no tiene acceso al servicio de cloacas, produciendo una alta contaminación de los suelos y del agua producto de los efluentes cloacales (Merlinsky, 2013a). La ausencia de redes cloacales y el tratamiento insuficiente de los efluentes captados por la red existente redundan en el vertido de desechos cloacales a desagües pluviales, cuerpos de agua superficiales o pozos negros. Ello implica que se agrave la

contaminación de cursos de agua cuya capacidad para depurar la carga orgánica que reciben se encuentra ampliamente superada (Cuerpo Colegiado, 2013: 34). Por otro lado, según el último censo poblacional (2010), la zona verifica un creciente aumento poblacional –de alrededor del 11,5% respecto a la década pasada– producto de la crisis habitacional del área metropolitana y el consecuente aumento de los barrios informales.

#### **4.3.2 Evolución del conflicto**

Hacia fines de 2002, la Asociación Vecinos de La Boca, ante la histórica inacción estatal, realizó una presentación ante la Defensoría del Pueblo de La Nación y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Allí alertaban sobre los graves problemas de contaminación e inundación que sufrían los vecinos residentes en la zona lindera a la CMR. Poco después, la Defensoría del Pueblo de la Nación recibió otra presentación, esta vez realizada por un particular –María del Carmen Brite, residente de Villa Inflamable– que denunciaba los graves problemas de salud que sufrían sus tres hijos debido al alto grado de contaminación causado por el Polo Petroquímico Dock Sud. A estas denuncias se fueron sumando, posteriormente, otras presentaciones efectuadas ante la DP tanto por organizaciones no gubernamentales como por ciudadanos en representación individual, todas las cuales versaban en torno a situaciones y problemas puntuales relacionados a la problemática socioambiental de la CMR. Según un funcionario de la DP nacional:

El Riachuelo empezó con infinidad de casos inconexos; [siempre] alguien se quejaba desde el año 1994 hasta [que en] 2002 se decidió hacer el informe del Riachuelo (...) No es que el Riachuelo nunca haya sido tratado en la Defensoría, [sino que] nunca había sido tratado como una cuenca. Hasta ese año llegaban un montón de casos: una industria que contamina, el olor en el mismo lugar, el caso de mortandad de peces, un basural en algún lugar de la cuenca; una infinidad de casos aislados. Quejas de vecinos, en general una queja desestructurada y que, en algún momento, alguien la vinculó a un territorio, se pensó [que se trataba de] un problema que tenía que ser abordado de manera integral, con una visión de cuenca (Entrevista N°4 a funcionario de la DP de Argentina, 2013).

Ante las constantes RIGs de indiferencia y la larga permanencia del conflicto en su etapa de pre-instalación, el Defensor del Pueblo de la Nación, en su rol de colaborador crítico, inició la actuación N° 9924/02, dando origen a una investigación cuyo objeto fue el de movilizar a la opinión pública y a las autoridades gubernamentales. Paralelamente, en el 2002 la DP de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizó un trabajo muy activo como colaborador crítico, a partir de dar un seguimiento a la problemática de los basurales a cielo abierto en la cuenca baja del río Matanza-Riachuelo. Se esperaba que la intervención de las DPs destrabara cuestiones que estaban latentes en torno a los usos y al estado general del ecosistema de la CMR –la calidad del agua, del aire, la situación poblacional, entre otros–. En palabras del ex Defensor del Pueblo, “el estado actual de la Cuenca Matanza-Riachuelo es el más claro ejemplo de la inacción de las autoridades públicas” (CSJN, 2006:13).

En el año 2003, la DP nacional –en conjunto con la DP de la Ciudad de Buenos Aires– convocó a un reconocido grupo de organizaciones no gubernamentales (Asociación Vecinos de La Boca, Asociación Popular La Matanza, Centro de Estudios Legales y Sociales, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Ciudad, Fundación Metropolitana, Greenpeace y Poder Ciudadano) y de universidades nacionales (Universidad Tecnológica Nacional y Universidad Nacional de La Matanza) para redactar el primer informe especial “*La cuenca en crisis: investigación sobre la contaminación en la cuenca del río Matanza-Riachuelo*”. A este informe le siguió un segundo “*Informe especial de seguimiento del caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo 2003-2005*”. Según Merlinsky (2009), este informe fue presentado estratégicamente en una conferencia de prensa, en el mismo momento que uno de los mayores conflictos ambientales del país, el conflicto ambiental por las papeleras en Gualeguaychú, estaba en primera plana de todos los diarios nacionales y se esperaba la visita del ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007) en la zona afectada.

A partir de esta investigación se dio lugar a un conjunto de recomendaciones que la Defensoría del Pueblo nacional plasmó luego en diversas resoluciones<sup>77</sup>, entre las que se pueden destacar:

- La solicitud al Ministerio de Salud de la Nación para la realización de un relevamiento actualizado del impacto sobre la salud de los habitantes de la cuenca, en especial menores de edad, por la presencia de tóxicos ambientales,
- El pedido a la SAyDS para que lleve a cabo un relevamiento a los fines de poder contar con registros y estadísticas actualizadas sobre las industrias y empresas ubicadas en la cuenca,
- Y la necesidad de establecer una autoridad de cuenca interjurisdiccional.

Pero, como señalaba el ex Defensor del Pueblo, Eduardo Mondino:

Claramente, las recomendaciones efectuadas por la Defensoría, las ONGs y las universidades fueron ignoradas, ya que no se realizó ninguna acción directa ni indirecta que permitiera mejorar la situación de la cuenca (Intervención del ex Defensor del Pueblo, Eduardo Mondino, audiencia pública, 12/09/06).

Paralelamente a la redacción y distribución de los informes mencionados, se diseñó una estrategia legal: la DP nacional se presentó, en carácter de *amicus curiae*, y el conflicto se hizo manifiesto ante el máximo tribunal de justicia de la Nación en el caso “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional s/ daños y perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental río Matanza-Riachuelo<sup>78</sup>” –la así llamada “causa Mendoza”–. La causa tuvo origen en el activismo de un grupo de abogados ambientalistas, quienes impulsaron la demanda junto a profesionales que trabajaban en un municipio de la CMR. Los actores demandantes se

---

<sup>77</sup> Resoluciones N° 31/2003, 112/2003, 43/2006, 44/2006, 46/2006, 47/2006 y 48/2006.

<sup>78</sup> Diecisiete personas (Mendoza y otros) iniciaron, en instancia originaria de la Corte Suprema, una demanda contra el estado nacional, la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cuarenta y cuatro empresas, por los daños y perjuicios ocasionados por la contaminación de la cuenca del río Matanza-Riachuelo.

dividen en dos grupos: el primero lo constituyen personas que habitan en Villa Inflamable y sufren severos problemas de salud a causa de la contaminación de la cuenca hídrica; el segundo lo conforman vecinos afectados que se desempeñan como profesionales –médicos, psicólogos, odontólogos, enfermeros–, en el Hospital Interzonal de Agudos Dr. Pedro Fiorito, de la ciudad de Avellaneda, y que se domicilian –tal se denuncia en autos– en las localidades bonaerenses de Wilde, Avellaneda y Villa Domínico y en el barrio capitalino de La Boca (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2012:153).

La Sra. Beatriz Mendoza trabajaba en la Unidad Sanitaria “San Martín de Porres”, ubicada dentro del Polo Petroquímico de Dock Sud –allí donde el conflicto finalmente se manifestó– cuando, a pedido de la SAyDS y con el apoyo técnico de JICA, se llevaron a cabo estudios tóxico-ambientales que demostraron la contaminación de los habitantes, en especial de los niños, cuya sangre evidenciaba una alta concentración de plomo, benceno y tolueno, entre otros metales pesados (ACIJ, 2012).

#### **4.3.3 La Corte, el Cuerpo Colegiado y la coordinación centralizada**

El 20 de junio del 2006, la CSJN declaró su competencia originaria en la causa Mendoza; sin embargo desestimó el pedido del Defensor del Pueblo de la Nación para participar como *amicus curiae*, considerando que la petición había sido realizada prematuramente –en la medida en que tales peticiones sólo se admiten con posterioridad al llamamiento de autos para sentencia (CSJN, 20/07/06, fs. 182)–. Además, la Corte no hizo lugar a la acumulación objetiva de pretensiones, declaró su competencia originaria con respecto a las pretensiones concernientes a la prevención, recomposición y el resarcimiento del daño colectivo y su incompetencia para conocer en instancia originaria con respecto a la demanda por el

resarcimiento de los daños y perjuicios individuales por “considerar que no corresponde a la jurisdicción originaria y no es federal por razón de la materia” (CSJN, 2008:151, Fallos: 326:2316).

Fue así que la DP, ejerciendo su rol de litigante, se presentó nuevamente, en carácter de *tercero*, y solicitó tomar intervención como parte en el proceso en conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 30<sup>79</sup> de la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675/02). Además, señaló que dirigía la demanda contra el estado nacional, la provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las municipalidades de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

En agosto de 2006, la Corte aceptó como terceros<sup>80</sup> en la causa a la DP<sup>81</sup> y a un grupo de organizaciones no gubernamentales: Centro de Estudios Legales y Sociales, la Fundación Greenpeace, la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, la Asociación de Vecinos de La Boca y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos<sup>82</sup>; e hizo lugar parcialmente a lo solicitado por la Defensoría. Por un lado, rechazó la incorporación de los municipios como actores demandados en la causa, por considerar que la DP no estaba legitimada para solicitar una modificación a las peticiones originales del juicio; por el otro, reconoció la legitimación

---

<sup>79</sup> Dice el art. 30 “producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones gubernamentales de defensa ambiental conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional y el estado nacional, provincial o municipal”.

<sup>80</sup> En un caso de interés público la figura del tercero no es ajeno al objeto del litigio, sino que éste es un bien de naturaleza colectiva que pone al tercero en la misma posición que los propios actores, o sea son tan titulares de derechos como la parte actora (Nápoli y Esain, 2004). Es decir, el tercero actúa en calidad de parte en el proceso.

<sup>81</sup> Fallos: 329: 3445 (22).

<sup>82</sup> Fallos: 329:3528 (24). Las ONGs se presentaron en carácter de tercero haciendo referencia al artículo 90 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y al artículo 30 de la Ley General del Ambiente. La Corte desestimó la presentación de la Fundación Ciudad, Poder Ciudadano y la Fundación Metropolitana por considerar que no se correspondía la causa con sus misiones institucionales.

procesal de la DP para la tutela del daño ambiental colectivo. Tal como lo expresó el ex Defensor del Pueblo, Eduardo Mondino:

No participo en este juicio a nombre propio, sino en representación del sector de la población afectada (Intervención DP, audiencia pública CSJN, 12/09/06). (...) Señores Jueces: se han agotado los plazos de espera, y no pueden las autoridades públicas continuar omitiendo sus deberes de contralor, tanto en lo que hace al daño ambiental como así también respecto de su recomposición. Urge, en consecuencia, remediar las situaciones de flagrantes violaciones a los derechos humanos que padecen, en particular, los habitantes de la zona de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Defensoría del Pueblo, 2006:37).

Poco tiempo después, a partir de la alerta de la DP, la parte actora amplió la demanda y solicitó a la CSJN incluir a los municipios en el juicio:

Nosotros metimos también a los municipios en el juicio; no estaban en la demanda original. Cuando los pusimos en la demanda la Corte nos rechazó esa parte porque no estaban demandados por la parte actora. Pero la actora se dio cuenta de que convenía que estuviesen, nos apoyó en ese pedido y, finalmente, los municipios fueron demandados. O sea, los tuvimos que demandar, pero para que se beneficien. (Entrevista N° 6 a un ex funcionario de la DP de Argentina, 2013).

A partir de la declaración de la CSJN el conflicto escaló. La Corte exigió información –a través de un innovador proceso de audiencias públicas– a las 44 empresas demandadas y reclamó, a las diferentes jurisdicciones de gobierno con competencia en la cuenca, la elaboración de un plan integrado y progresivo para el saneamiento del territorio (Merlinsky, 2007). El ejecutivo respondió al pedido de la Corte y el conflicto comenzó a encauzarse con dos medidas consecutivas: la Ley N° 26.168/06, mediante la cual se estableció la creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo, y la Resolución N° 8/2007 (ACUMAR) que aprobó el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) para la cuenca. Sin embargo, la ACUMAR<sup>83</sup>, a diferencia de otros Comités de cuenca<sup>84</sup>, funciona exclusivamente en el ámbito del poder ejecutivo (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación)<sup>85</sup> y es un ente autárquico cuyas facultades, poderes y competencias en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra política o facultad concurrente en el ámbito de la cuenca.

---

<sup>83</sup> La ACUMAR está conformada por cuatro integrantes por la Nación, dos por la provincia de Buenos Aires y dos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

<sup>84</sup> Por ejemplo, el Comité de Cuenca Interjurisdiccional del Salí-Dulce (ver sección 4.4).

<sup>85</sup> Desde su creación (2006) y hasta fines del 2013 estuvo supeditada a la SAYDS; en diciembre de 2013 pasó a depender exclusivamente de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (Decreto PEN N° 2104/2013).

Entre 2006 y 2007 la CSJN convocó cuatro audiencias públicas con el objetivo de dar a conocer los avances en el saneamiento de la cuenca. En estas instancias se puso a consideración el plan de saneamiento y se solicitó un informe de factibilidad a un cuerpo de expertos de la Universidad de Buenos Aires (UBA); uno de los abogados de la causa manifestó lo siguiente durante las audiencias:

El plan contiene serias falencias que han sido debidamente detalladas por los expertos de la Universidad de Buenos Aires y que guardan relación al desigual desarrollo en cuanto a metas se refiere, carencias de formulación en la fase operativa, ausencia de definiciones a corto, mediano y largo plazo de las acciones previstas, e inconsistencias numéricas presupuestarias y contables, entre otras (intervención del Dr. Kaplún, audiencia pública CSJN, 4/07/07).

El 8 de julio de 2008 el conflicto se canalizó productivamente a partir de que la CSJN dictó el “fallo Beatriz Mendoza”<sup>86</sup>, exigiendo la recomposición del bien ambiental y el resarcimiento por daño colectivo en los términos que establece la Ley General del Ambiente (Ley N° 25.675/02, arts. 28 y 30); daño del que hizo responsables al estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a quienes exigió acciones y resultados concretos en pos de recomponer el ambiente (Nápoli y García Espil, 2011). El fallo evidenció la crisis del conflicto por el saneamiento de la cuenca y cambió las históricas RIGs de indiferencia, forzando a los gobiernos a colaborar. La sentencia<sup>87</sup> recayó entonces sobre el

---

<sup>86</sup> Fallos: 331:1622. Esta jurisprudencia se caracteriza por un modelo decisional dialógico que posee derechos sociales fuertes, remedios moderados y cuyo diseño, en el que intervienen expertos y fuerzas sociales, se prevé el monitoreo a las políticas públicas ejecutadas en las sentencias. En relación a las sentencias dialógicas en casos estructurales, Rodríguez Garavito (2011) advierte, en este tipo de fallos, algunos rasgos comunes:

- Las sentencias son más abiertas, en el sentido de que abren un proceso de discusión que orienta a las autoridades públicas a diseñar e implementar las políticas públicas necesarias para la protección de los derechos que han sido vulnerados.
- La implementación de los fallos se logra gracias a la aplicación de mecanismos de seguimiento periódicos y públicos, a través de fomentar espacios deliberativos entre los actores en juego.
- Se involucra un espectro más amplio de actores en el proceso de seguimiento.

<sup>87</sup> La sentencia de la CSJN del 8 de Julio de 2008 incluye disposiciones en ocho materias: (1) información pública; (2) contaminación de origen industrial; (3) saneamiento de basurales; (4) limpieza de márgenes de río; (5) expansión de la red de agua potable; (6) desagües pluviales; (7) saneamiento cloacal; (8) plan sanitario de emergencia. Además de contener una indicación prioritaria de acciones, se establecen plazos de cumplimiento en días hábiles, bajo apercibimiento de aplicar una multa diaria a cargo del presidente de la autoridad de cuenca (Merlinsky *et al.*, 2014: 177-179).

COFEMA, la ACUMAR, el gobierno nacional<sup>88</sup> y los dos gobiernos subnacionales (la provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma), haciéndolos responsables por el cumplimiento del programa establecido en la resolución y, particularmente, la consumación de tres objetivos específicos (Merlinsky, 2009):

- la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la cuenca;
- la recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes;
- la prevención de futuros daños.

Por el accionar protagónico ejercido por la DP, las RIGs cambiaron hacia actitudes de mayor coordinación pero con una fuerte incidencia del poder judicial en lo relativo a ordenar la ejecución de políticas ambientales de saneamiento de la cuenca. Del mismo modo, se advierte un marcado rol centralizador del gobierno nacional a través de las competencias y funciones de la ACUMAR. Como menciona un miembro del Cuerpo Colegiado:

La autoridad de la cuenca es un avance, más allá que no es un organismo interjurisdiccional sino un organismo colonizado por el estado nacional (Entrevista N° 5 a un miembro de una ONG del Cuerpo Colegiado, 2014).

Posteriormente, los catorce municipios de la cuenca fueron incluidos en la demanda a partir, como ya vimos, de un pedido realizado originalmente por la DP. Esta inclusión de los gobiernos subnacionales en la acción judicial también generó un cambio en las RIGs ambientales (Spadoni, 2015); la coordinación interjurisdiccional benefició a los municipios a partir de la transferencia de fondos desde la ACUMAR para fortalecer las áreas dedicadas al medioambiente. Si bien algunos municipios mejoraron más que otros a nivel de la preparación de sus recursos humanos, lo cierto es que, en general, fue un quinquenio de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental a nivel municipal.

---

<sup>88</sup> Tiene jurisdicción en el territorio de la cuenca por tratarse de una vía navegable (ver secciones 4.1 y 4.2).

A partir del juicio, el entramado jurídico y político-institucional que se formuló para la canalización del conflicto fue de “naturaleza mixta” (Cafferatta, 2008) o de una así llamada microinstitucionalidad<sup>89</sup> (Lorenzetti, 2008) para la ejecución y seguimiento de la causa. Se encomendó al Juzgado Federal en primera instancia de Quilmes, presidido por el ex juez Armella, la realización de un seguimiento periódico de las acciones de la causa; a la Auditoría General de la Nación (AGN) se le otorgó el control de la ejecución presupuestaria. Además, se creó la figura del Cuerpo Colegiado, un modelo participativo para el seguimiento de la causa a cargo de la Defensoría del Pueblo. Como mencionaba un representante de la DP nacional:

Nosotros, por mandato de la Corte, tenemos que controlar la ejecución de la sentencia (...) desde el punto de vista de la participación, lo que hizo la Corte es brillante, porque nos devolvió el guante de una manera muy elegante; nosotros estábamos contentos de haber hecho este trabajo todos juntos y haber podido instalar el tema, y creíamos que hasta allí llegaríamos. Sin embargo, en el escrito (...) la Corte, un poco conoce este proceso social como se viene dando y nosotros, en el escrito de demanda que presentó la Defensoría, hicimos un acápite que está especialmente dedicado a alertar sobre los riesgos de la ejecución, tanto de esta sentencia como de muchas sentencias ambientales. Entonces, ahí le pusimos el alerta amarillo para que se pensase, en caso de salir esta sentencia (nos adelantamos muchísimo, con mucha osadía, pero, bueno; creo que fue muy bueno) cómo se iba a llevar adelante, porque esto no era ejecutar un pagaré (...) es algo que decíamos siempre a nivel doctrinario, teórico, pero, en este caso puntual el tema ambiental es complicadísimo, mucho más en este caso como el de Matanza, así que ese es otro punto que creo que la acertamos, en el sentido de marcar el alerta; lástima que después nos dijeron: “bueno, ahora encárguense ustedes y a trabajar” (Entrevista N° 6 a un ex funcionario de la DP de Argentina, 2013).

El Cuerpo Colegiado se conformó en el ámbito de la DP –que tiene a su cargo la Secretaría Ejecutiva– y es integrado también por las siguientes organizaciones no gubernamentales: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, el Centro de Estudios Legales y Sociales, la Asociación de Vecinos de la Boca, la Fundación Greenpeace Argentina y la Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos. Son sus funciones: cumplir con los mandatos establecidos por la CSJN, ejercer y promover la participación ciudadana en el control del cumplimiento, impulsar acciones para controlar el Plan de Saneamiento de la Cuenca

---

<sup>89</sup> Para solucionar el problema de las garantías de implementación puede diseñarse una microinstitucionalidad, de esta manera se crea una institucionalidad que aumenta la información disponible, mejora los procesos de toma de decisiones, y aumenta el control social sobre el ritmo de ejecución de la sentencia (Lorenzetti, 2008).

Matanza-Riachuelo, establecer mecanismos para la recepción de sugerencias de la ciudadanía, formular recomendaciones como colaborador crítico ante la ACUMAR y las autoridades competentes y cumplir las misiones que, en el curso de la ejecución de la sentencia, dicte el juez de la causa (Spadoni, 2013). Sin embargo, estas funciones generaron algunos cuestionamientos entre los miembros del propio Cuerpo:

La Corte es contradictoria en sí misma; si vos leés el fallo, dice que el Cuerpo Colegiado tiene la finalidad de promocionar la participación ciudadana. Pero después te llaman a las audiencias y te preguntan qué está pasando en la causa, no te están preguntando cuánta gente participa (Entrevista N° 5 a un miembro de una ONG del Cuerpo Colegiado, 2014).

En términos de articulación de la participación ciudadana, el rol de la DP ha sido muy importante y se desarrolló a partir de la coordinación de encuentros con vecinos y asociaciones barriales de los municipios de la cuenca, reuniones y recorridas por las zonas más afectadas y a través del seguimiento de los reclamos por relocalizaciones. Como reconoció un referente de una ONG ambientalista:

En Villa Inflamable es muy claro: no hay nadie institucional articulado con los vecinos. Sí, luego vino la Defensoría del Pueblo y recién entonces se construyó una especie de sentido comunitario sobre el tema y se fomentó la participación. Si no hubiera ocurrido eso, todo el proceso hubiese seguido sin articulación ciudadana, o, en todo caso, cuando llegaron los momentos críticos, todo hubiera volado por el aire en forma anárquica. Los vecinos, a partir de sus conocimientos empezaron a articularse y a ir a la Defensoría del Pueblo, o a reclamar al municipio, recorrer la senda judicial y así empezar a articular sus distintos reclamos de manera más orgánica y con mayor conciencia de las alternativas (Entrevista N° 7 a un representante de una ONG de Argentina, 2014).

La DP, cumpliendo sus funciones de articulación dentro del Cuerpo Colegiado, media y consensua<sup>90</sup> estrategias de incidencia colectiva, y define los roles y expectativas de cada uno de los miembros, ya que las experiencias de cada actor y las relaciones de éste con su entorno difieren en cada caso y se modifican con sus redes de alianzas e intereses en torno a las preocupaciones ambientales. Por ejemplo, a principio de 2012, el Cuerpo Colegiado presentó una acción de amparo para la preservación de los Bañados de Rocha contra el Organismo

---

<sup>90</sup> En el art. 6 del Reglamento para el Funcionamiento del Cuerpo Colegiado se afirma: “El Cuerpo Colegiado adoptará sus decisiones por consenso, para lo cual las partes integrantes comprometerán sus mejores esfuerzos. En caso de no arribarse a decisiones por consenso, las partes podrán elaborar dictámenes de disidencia”.

Provincial para el Desarrollo Sostenible, la ACUMAR y la Municipalidad de Esteban Echeverría, solicitando “el cese inmediato de las actividades generadoras de daño ambiental hasta tanto las autoridades públicas demandadas formulen e implementen un plan que contenga las medidas necesarias para brindar protección efectiva al mencionado humedal” (Defensoría del Pueblo de la Nación, Informe Anual, 2012).

Por otro lado, y por así decirlo, la DP negocia una determinada visión de la naturaleza, es decir, maneja los límites a la “medioambientalización” del tema. Los miembros del Cuerpo Colegiado se reúnen una vez por semana para coordinar la agenda de trabajo; en el año 2013 la DP (junto al Cuerpo Colegiado) realizó un total de 212 actuaciones e intervenciones relativas al conflicto de la CMR (Defensoría del Pueblo de la Nación, Informe Anual, 2013).

Como comenta un representante de una ONG:

Se adoptan posiciones respecto de los temas principales, se va tratando de que esas posiciones de debatan y se traten de sostener a niveles decisionales de expediente o a nivel público (...) Sí, pero hay un reglamento que existe desde el inicio y todas las decisiones se toman por consenso (Entrevista N° 5 a un miembro de una ONG del Cuerpo Colegiado, 2014).

La implementación de la sentencia desata oportunidades y desafíos para la política ambiental de la cuenca y para la propia Defensoría. La política distributiva implementada ha sido principalmente reactiva, es decir, se ha actuado en términos de respuesta institucional a las resoluciones o mandatos que la Corte Suprema de Justicia ha solicitado (Merlinsky *et al.*, 2014). Las RIGs de coordinación se han dado en el marco de una fuerte centralización, tanto desde el poder judicial como del ejecutivo. Así lo explica un miembro del Cuerpo Colegiado:

Hoy actúa con un paradigma de una unilateralidad jurídica habitual que es dar órdenes, a esas órdenes dictarles tareas (...) Este proceso judicial no tuvo contrapartes: tenía un juez omnipotente, omnipresente, omniterritorial (Entrevista N° 5 a un miembro de una ONG del Cuerpo Colegiado, 2014).

En 2012, un escándalo de corrupción recayó sobre el ex juez Armella, considerado por

muchos como “el rey de la cuenca”<sup>91</sup>. Una serie de denuncias por contrataciones irregulares, realizadas para llevar adelante el plan de saneamiento ambiental generaron un cuestionamiento a la figura del juez de primera instancia. Una denuncia periodística<sup>92</sup> y varios informes de la Auditoría General de la Nación<sup>93</sup> hicieron referencia a obras realizadas por la ACUMAR, Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) sin licitación pública, sino bajo la figura de la contratación directa, beneficiándose algunas empresas vinculadas al entorno familiar del magistrado. El juez fue removido por la Corte y, en diciembre de 2012, se designaron nuevos magistrados a cargo de la ejecución de la sentencia, esta vez dividiéndose las tareas entre dos jueces (Merlinsky *et al.*, 2014: 183).

El fallo histórico de la CMR se convirtió en un modelo a referenciar por diversos sectores—ambientalistas, referentes de organizaciones no gubernamentales, funcionarios, etcétera—; el conflicto finalmente despertó de su etapa de pre-instalación y las demandas sociales —gracias a la intervención de la DP— se manifestaron en los tribunales y juzgados provinciales.

El cambio de RIGs generó una nueva forma de hacer política “interjurisdiccional” en la cuenca, y un modelo de autoridad de cuenca (ACUMAR) muy diferente a aquel presente en los preceptos enunciados en la Ley de Gestión Ambiental de Aguas y en los principios rectores. La DP fue protagonista de este proceso y acompañó la evolución del conflicto

---

<sup>91</sup> En la resolución del 7 de agosto de 2012 emitida por el Juzgado Federal de Quilmes, el ex juez explicaba la forma en que interpretaba su rol. “Los casos ambientales requieren de una actividad jurisdiccional extraordinaria cuyo marco normativo descansa en la aludida norma (art. 32 de la Ley N° 25.676), pero que se ve acentuada, en la práctica, por la propia naturaleza del conflicto socio-ambiental (...) en ese contexto, un esquema clásico de la actividad jurisdiccional no respondería a la solución pragmática de los conflictos ambientales. El derecho ambiental requiere, por tanto, un activismo jurisdiccional amplio, menos formalista, con miras a la prevención y la recomposición del daño ambiental” (Resolución CSJN, 2012).

<sup>92</sup> “Nieblas del Riachuelo”; en Verbitsky, Horacio, Página/12; 2012. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html>

<sup>93</sup> AGN, 2012. Verificación de fondos y la ejecución presupuestaria destinadas al Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Disponible en: <http://www.agn.gov.ar/informes/verificacion-de-fondos-y-la-ejecucion-presupuestaria-destinadas-al-plan>

protegiendo derechos vulnerados, en pos de una canalización procedimental –por la vía judicial–, y productiva del conflicto de la CMR.

A continuación antes de finalizar, se describen las principales etapas por las que atravesó y atraviesa el conflicto de la CMR (cuadro 1).

**Cuadro 1. Etapas del conflicto de la Cuenca Matanza-Riachuelo**  
(Fuente: elaboración propia)

<b>Etapas del Conflicto</b>	<b>Descripción</b>
<b>Pre-instalación (2000-2004)</b>	-La DP junto con una coalición de ONGs, Universidades, entre otros, publica dos informes especiales sobre el diagnóstico socioambiental de la CMR.
<b>Manifestación (2005)</b>	-La agencia japonesa de cooperación internacional desarrolla un estudio epidemiológico en la cuenca que muestra altas concentraciones de plomo en sangre en los niños de Villa Inflamable, Dock Sud, Partido de Avellaneda. -Se inician acciones colectivas contenciosas a partir de presentaciones judiciales. Se presenta la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional s/ daños y perjuicios, daños derivados de la contaminación ambiental río Matanza-Riachuelo”. -La DP se presenta como <i>amicus curiae</i> y luego como tercero en la causa “Mendoza”.
<b>Escalada (2006-2007)</b>	-La Corte declara su competencia originaria en la causa “Mendoza”. -La Corte convoca a cuatro audiencias públicas con los actores principales de la cuenca. -El gobierno nacional crea la ACUMAR.
<b>Encauce (2008-2013)</b>	-La Corte dicta el fallo “Mendoza”. -Se encomienda al Juzgado Federal la implementación de la sentencia. -Se crea el Cuerpo Colegiado.

#### 4.4 Conflicto Cuenca del Salí-Dulce

Existe un conflicto histórico entre las provincias de Santiago del Estero y Tucumán producto del así llamado “efecto local de derrame” en el río Salí-Dulce, que es el principal tributario de la mayor cuenca cerrada de América del Sur –Cuenca del Salí-Dulce– (Cicerone y del Valle

Hidalgo, 2007). Este conflicto surge, principalmente, a causa de los daños derivados de la actividad de la industria azucarera tucumana, en particular en torno a la contaminación del embalse de río Hondo, fuente de agua potable de la población de Santiago. Este impacto de las externalidades de una jurisdicción sobre otra provocó que, en 2003, la DP subnacional de Santiago del Estero<sup>94</sup> se presentase como demandante ante la CSJN y contra la provincia de Tucumán. La Corte rechazó la demanda, aduciendo que “la promoción de acciones judiciales contra otra provincia o el estado nacional, como la intentada en autos, excede su ámbito de actuación” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2012:78).

Frente al reclamo de la provincia de Santiago del Estero, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación impulsó la formulación de un plan de gestión de la Cuenca del Salí-Dulce (CSD), consensuado con los gobiernos de Santiago del Estero y de Tucumán. Sin embargo más adelante la Corte se involucró en el conflicto en cuestión (sin declarar su competencia originaria); la DP de Santiago del Estero –junto a la Fiscalía provincial de dicha provincia– se presentó nuevamente en una causa judicial, pero esta vez, demandando a los ingenios azucareros tucumanos por incumplimiento de la Ley de Residuos Peligrosos (Ley N° 24.051/91).

Es importante resaltar que no es posible entender el accionar de la CSJN en el caso de la CSD, ni el rol de las DPs, sin tener en cuenta el antecedente generado por la jurisprudencia del fallo Mendoza en el conflicto de la CMR. Como menciona un representante de la DP nacional:

A nosotros nos han respondido (SAyDS) ahora con la Cuenca Salí-Dulce, pero recién hace un año porque no querían trabajar con ese tema [...] porque llegó a la Corte además, está ahora suspendido, pero hay un juicio ahí en la Corte que hizo la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero [...] (Entrevista N° 6 a un ex funcionario de la DP nacional, 2013).

---

<sup>94</sup> Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero c/ Provincia de Tucumán y otro”, Fallos: 326:663, 11/03/2003.

Paralelamente y conforme a la Ley de Presupuestos Mínimos de Gestión Ambiental de Aguas, se creó, en 2007, el Comité de Cuenca Interjurisdiccional del río Salí-Dulce –en adelante, el Comité<sup>95</sup>–. Éste se conformó a partir de la firma de un acta acuerdo entre las provincias de Catamarca, Córdoba, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, refrendada también por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Planificación Federal e Inversión Pública y Servicios y la Jefatura de Gabinete de Ministros del gobierno nacional. En el acta se estableció la misión institucional del Comité: “Acordar y avalar propuestas de acciones conjuntas o coordinadas dirigidas a facilitar una gestión eficiente, equitativa y sustentable de las aguas de la Cuenca del Río Salí-Dulce” (Acta N° 1, Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del río Salí-Dulce, 2007).

Si bien existe una comisión técnica que da seguimiento a la calidad de agua en el embalse de río Hondo, el Comité no ha sido muy activo en la gestión del conflicto en cuestión. Existen diferencias entre los gobiernos subnacionales en torno a los parámetros de medición utilizados en los muestreos de calidad de agua. Santiago del Estero reclama que se utilicen los criterios nacionales –Ley de Residuos Peligrosos– y los funcionarios tucumanos sostienen que los criterios de la legislación provincial son los más adecuados.

El tipo de RIGs presente al interior del Comité ha sido de fuerte disputa. Por un lado, se advierte una clara tensión a nivel horizontal entre los gobiernos subnacionales de Tucumán y Santiago del Estero a raíz de la contaminación del embalse; por el otro, a nivel vertical existe la percepción que el gobierno nacional pretende avanzar por sobre las competencias no

---

<sup>95</sup> Existe un antecedente previo a este Comité, el así llamado Comité de Cuenca del Río Salí-Dulce, que data de 1971, año en el que fuera creado por la entonces Secretaría de Recursos Hídricos y ratificado por los gobiernos de las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Tucumán, adhiriendo luego las provincias de Catamarca y Salta.

delegadas de los gobiernos subnacionales en materia hídrica. Estas tensiones, sin embargo, reforzaron los patrones de inacción en el conflicto en cuestión, provocando el surgimiento de RIGs de indiferencia, frente a una evidente ausencia de control –lo que ha producido afectaciones ambientales y sociales notorias, sobre todo para la comunidad de la ciudad turística de Termas de Río Hondo, en Santiago del Estero–. Por otro lado, el conflicto permaneció –al igual que en la CMR– durante mucho tiempo en su etapa de pre-instalación de las condiciones para su emergencia en la arena pública, las demandas sociales se manifestaron frente a la masiva mortandad de peces en el embalse de río Hondo y al rol de litigante que asumió la DP santiagueña.

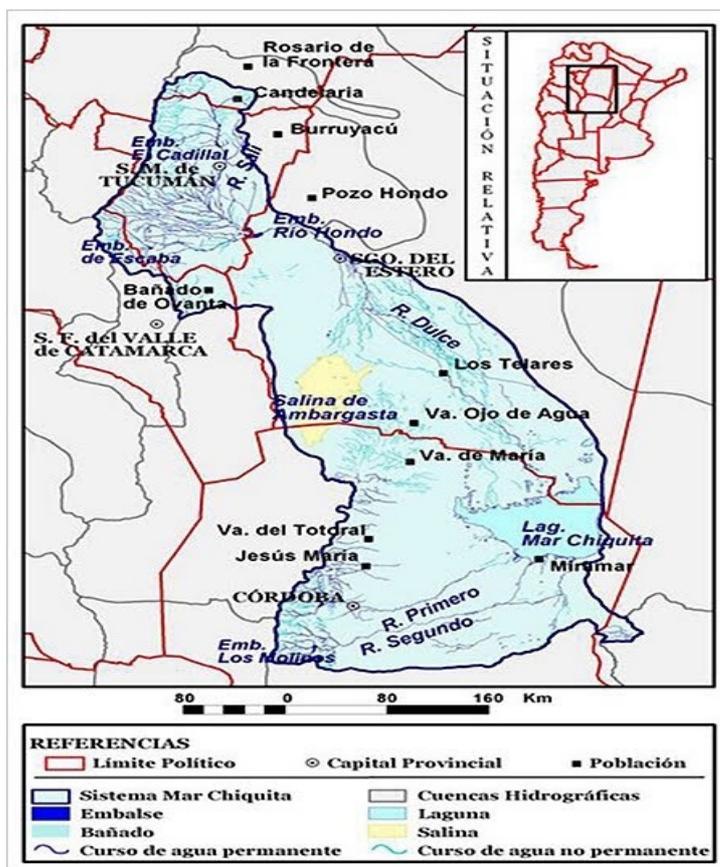
Es importante desatacar el rol de colaborador crítico asumido en los inicios por la DP nacional, a partir de la creación del Consejo de Defensores del Pueblo de la cuenca de los ríos Salí-Dulce (en adelante, Consejo de Defensores), el cual resultó clave para que el conflicto saliese de su etapa inicial de pre instalación. Sin embargo, fue el rol protagónico que ejerció la DP santiagueña “el abogado del Salí-Dulce” lo que provocó que el conflicto se manifestase y finalmente se encauzase en acuerdos de articulación subnacional. Posteriormente, con el involucramiento de la fiscalía provincial, la CSJN y el accionar de las DPs nacional y subnacional –de Santiago del Estero-, el conflicto se canalizó en la esfera judicial y las RIGs cambiaron hacia una coordinación descentralizada.

#### **4.4.1 Características principales de la Cuenca del Salí-Dulce**

La CSD tiene 812 km de largo; sus 89.936 km<sup>2</sup> de se reparten entre cinco provincias del noroeste argentino: Catamarca, Salta, Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba (ilustración 3), donde habitan alrededor de cinco millones de personas–.

La CSD se divide en dos subcuencas: la cuenca del río Salí –que se extiende desde la cabecera del río hasta el embalse de río Hondo<sup>96</sup>– se localiza, en un 90%, dentro de la provincia de Tucumán; y la cuenca del río Dulce –que se extiende desde el embalse de río Hondo hasta la laguna de Mar Chiquita, zona de descarga de la cuenca–, que atraviesa la superficie de las provincias de Santiago del Estero y el norte de Córdoba (Defensoría del Pueblo, 2012).

**Ilustración 3. Mapa de la Cuenca del Salí Dulce**  
(Fuente: Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Salí Dulce)



<sup>96</sup> El área donde hoy se asienta el embalse fue históricamente un humedal natural que constituía una de las más importantes estaciones de migraciones para aves en la Ruta Panamericana Central de Migraciones (Cicerone y del Valle Hidalgo, 2007:15).

En el área de influencia del río Salí –en la provincia de Tucumán–, las principales actividades económicas son la producción de cítricos y de caña de azúcar, a lo que se suma un ingente desarrollo industrial de ingenios azucareros, destilerías de alcohol y frigoríficos. En 2006 fueron relevados, en la zona, quince ingenios azucareros, catorce frigoríficos y mataderos, siete plantas textiles, ocho citrícolas, tres embotelladoras, tres industrias de papel y celulosa, ocho fábricas de alimentos y dos industrias de plásticos, entre otras (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2012).

El río Dulce, por su parte, se encuentra en una situación diferente: Santiago del Estero es una de las provincias más pobres del país y su estructura productiva agrícola-ganadera depende fuertemente del riego artificial, aprovechando a tal efecto tanto las aguas de los ríos como las del mencionado embalse de río Hondo. Es en territorio de Santiago del Estero donde se encuentra el dique frontal de Termas de Río Hondo. Esta obra de infraestructura beneficia a la provincia en diversos aspectos: disminuye las inundaciones, atenúa las potenciales crecidas y favorece el suministro de riego y agua potable, la generación de hidroelectricidad y el desarrollo ictícola.

Las industrias tucumanas que depositan sus afluentes y desechos en la cuenca alta –río Salí– provocan un impacto directo en la cuenca media –el río Dulce–, afectando la actividad de la ciudad de las Termas de Río Hondo, de corte netamente turístico. Estos desechos se depositan, finalmente, en la cuenca baja del río Dulce –provincia de Córdoba–, particularmente en sus reservas provinciales: la laguna de Mar Chiquita y los bañados del río Dulce. Se trata, en ambos casos, de uno de los humedales más importantes de la Argentina–

habiendo sido catalogados<sup>97</sup>, a fines de 2002, como sitios RAMSAR<sup>98</sup>-. En términos hidrológicos, este humedal requiere del aporte del río Dulce para mantener el nivel de agua en la laguna de Mar Chiquita y, de este modo, producir las inundaciones que permiten “mantener vivo” a los pastizales y la rica biodiversidad del área (Ciceroni y del Valle Hidalgo, 2007). En ese sentido, el humedal no debe ser considerado un simple colector final de la cuenca, sino como un usuario más del recurso hídrico que requiere de un caudal mínimo para mantener la funcionalidad ecológica del sistema natural.

A continuación, se enumeran las principales fuentes de degradación ambiental y contaminación de la CSD:

- 1) Los ingenios azucareros y las empresas citrícolas: de las noventa empresas que conforman el parque industrial de Tucumán, más de veinte tienen la capacidad potencial de contaminar la cuenca; las más contaminantes arrojan, al río Salí, melaza<sup>99</sup>, vinaza<sup>100</sup> y cachaza<sup>101</sup>. Muchos de los ingenios azucareros tucumanos gestionan también destilerías y utilizan la melaza de caña de azúcar para la fabricación y fermentación de alcoholes. La melaza, una vez producida, genera un segundo proceso residual –la vinaza– que, acumulada en piletones a cielo abierto, produce la evaporación de los elementos volátiles y la decantación de sólidos. Por cada litro de alcohol producido se generan entre 10 a 14 litros de vinaza (Auditoría General de la Nación, 2012); los ingenios que vierten desechos en la cuenca son los mayores

---

<sup>97</sup> Asimismo fue declarado “Sitio Hemisférico” de la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras (RHRAP).

<sup>98</sup> Por convención relativa, se denomina “sitio RAMSAR” a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas. El objetivo de tal denominación es el de garantizar la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales, regionales y nacionales y gracias a la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible en todo el mundo.

<sup>99</sup> Producto derivado de la caña de azúcar.

<sup>100</sup> Desecho que se produce durante la elaboración de etanol.

<sup>101</sup> La cachaza es el residual del filtrado de jugo de caña con el agua que se usó en la indisección del proceso y donde se le extrae el porcentaje final de sacarosa que contiene.

productores de bioetanol<sup>102</sup>. En el proceso de producción de azúcar, los ingenios producen la así llamada cachaza –cada tonelada de caña genera cerca de 40 kilos de cachaza (Auditoría General de la Nación, 2012)–. Durante la zafra –de mayo a diciembre–, la emisión de estos agentes líquidos se intensifica cuantiosamente, y de las calderas de los ingenios emana gran cantidad de hollín. La industria del limón genera, por su parte, una gran carga orgánica de restos de cáscara, semillas y hollejos que son arrojados a la cuenca. La Argentina es uno de los principales productores mundiales de limón y más del 80% de la producción nacional tiene como origen la provincia de Tucumán (EEAOC, 2011).

- 2) Las empresas citrícolas vuelcan efluentes crudos y otros productos –jugos concentrados, aceites esenciales, cáscara deshidratada y pulpa congelada–. Aquellas empresas que se dedican a la elaboración de jugos concentrados de limón generan desechos similares a la vinaza; el principal efluente contaminante es, en este caso, líquido y está compuesto de azúcares y ácidos cítricos.
- 3) Las curtiembres, frigoríficos, mataderos y la industria celulosa y de papel: las curtiembres santiagueñas se encuentran nucleadas, principalmente, en torno a las ciudades de Frías, Clodomiro y La Banda. Los frigoríficos y mataderos, distribuidos en toda la provincia, arrojan a la cuenca los residuos derivados de la faena de animales sin ningún tipo de tratamiento. Por su parte, la industria celulosa y de papel –mayormente, la Papelera Tucumán– arroja a las aguas del río efluentes que contienen compuestos orgánicos de azufre, resinas ácidas y otros desechos de la madera.
- 4) Minera La Alumbreira: está ubicada en la provincia de Catamarca y su explotación de oro y cobre ha provocado y provoca hoy día un gran impacto social y ambiental. Los metales extraídos atraviesan un proceso de deshidratación que los convierten a polvo;

---

<sup>102</sup> Alcohol que se produce a partir de la fermentación de azúcar.

este polvo, una vez seco, es trasladado al puerto en tren. El impacto indirecto de la actividad minera en la CSD se produce merced a que los efluentes derivados de este proceso de deshidratación escurren en un canal que desemboca en el río Salí –que a su vez converge, como se ha señalado, en el dique de Termas de Río Hondo–.

- 5) Alta concentración poblacional, residuos sólidos urbanos (RSU) y efluentes cloacales: el constante aumento poblacional y la expansión urbana, sumados al histórico –y nunca solucionado– vertido de líquidos cloacales en la CSD han ido provocando una alta concentración de bacterias en el curso fluvial. Los RSU de las ciudades de San Miguel de Tucumán, Yerba Buena, La Banda, Tafí Viejo y Las Talitas fueron derramados, durante años, en el vertedero Pacará Pintado, que está ubicado a orillas del río Salí. Actualmente –a partir del reclamo de la Federación de Organizaciones Ambientistas de Tucumán– los desechos son trasladados a la planta de Overa Pozo, distante del curso del río, y se ha inaugurado una planta de tratamiento de efluentes cloacales en San Felipe, con el objetivo de abastecer a la población tucumana.

#### **4.4.2 Evolución del conflicto**

La provincia de Tucumán desarrolla, desde 2000, el así llamado Programa de Producción más Limpia (PML), vinculado principalmente a la actividad de los ingenios azucareros y las industrias citrícolas de la provincia. A pesar de que el programa promueve el fortalecimiento de la capacidad de control local, los resultados no han sido satisfactorios a los fines de frenar los efectos contaminantes de la actividad de unos y otras. En 2006 se produjo, en el dique frontal del embalse de río Hondo, la primera gran muerte de peces por falta de oxígeno –lo que provocó una gran movilización de la población local–. Sin embargo, la protesta no se

sostuvo en el tiempo y, ante la falta de respuesta y la indiferencia del gobierno nacional y del de Tucumán, el conflicto se retrotrajo a su etapa de pre-instalación.

Ese mismo año se firmó un convenio entre la provincia de Tucumán y la SAyDS para implementar los Programas de Reconversión Industrial (PRI). Según un informe de la propia Auditoría General de la Nación sobre la actuación de la SAyDS en los PRI durante el periodo 2007-2010, no se había verificado que las empresas contaran con certificados de aptitud ambiental, ni con constancias de no inundabilidad o evaluaciones de estudios de impacto ambiental. Así lo expresa un funcionario de la DP nacional:

Y convengamos que, en este país, la historia indica que la contaminación es una externalidad de tu proceso productivo; se externaliza el problema y, bueno, más barato es arrojar las cosas al río que hacer un tratamiento. Y esto era venir a poner leyes, a poner normas, indicar cómo tendrían que ser las cuestiones; con lo cual también se generaba un conflicto entre la Nación, que estaba tratando de llevarlo a la práctica, y la provincia (...) digamos que, de alguna manera, tenía que ser el nexo para controlar a la industria (Entrevista N° 3 a un funcionario de la DP nacional, 2013).

Recién en 2008 y a raíz de una serie de reuniones y conversaciones entre la DP de la Nación, la SAyDS y las DPs de Santiago del Estero y Tucumán, se dio inicio a la intervención conjunta de las DPs –nacional y provinciales– en el conflicto ambiental (Spadoni, 2014).

Como lo explica un funcionario de la DP nacional:

Primero investigamos cuestiones que fuesen de orden federal; este es el primer criterio, que no es excluyente. Después, cuestiones interjurisdiccionales. El caso Salí empezó con denuncias permanentes, pero esporádicas, en torno a la quema de cañas, [la presencia de] humo en algunos pueblos que dificultaban la respiración, mortandad de peces, etc. Hasta que se empezó a ver esto con un enfoque territorial (...). La recepción de las distintas denuncias y quejas (...) funcionan como una alerta temprana (Entrevista N° 4 a un funcionario de la DP nacional, 2013).

En abril de 2008, ante la permanencia del conflicto en su etapa de pre-instalación y la falta de acciones concretas para el saneamiento de la cuenca –junto a la indiferencia de los gobiernos provinciales–, la DP nacional y las DPs de las provincias de Catamarca, Salta, Tucumán, Córdoba y Santiago del Estero acordaron la creación del así llamado Consejo de Defensores. El objetivo del Consejo era fiscalizar y evaluar las políticas públicas implementadas por los

gobiernos nacional, provinciales y municipales respecto del saneamiento ambiental de la CSD. Un funcionario de la DP nacional describe de la siguiente forma el rol de la Defensoría en este tipo de controversias:

Una vez que uno inicia una investigación está, de algún modo, interviniendo en el curso del conflicto, porque hay una mirada externa y porque le da visibilidad a un tema. Y la sola publicidad de que hay una situación conflictiva en la que la Defensoría está interviniendo suele ocasionar que algunos empiecen a ajustar su conducta y a mejorarla (Entrevista N° 1 a un funcionario de la DP nacional, 2013).

Entre 2008 y 2010 el Consejo de Defensores solicitó informes a las autoridades nacionales y provinciales para conocer los avances del Plan de Gestión Integral de la Cuenca –en particular, respecto a los monitoreos de la calidad de las aguas, el estado de los planes de reconversión industrial, los controles realizados a las empresas, y la mortandad de peces en el embalse de río Hondo–. En 2010, el Consejo emitió una declaración en la que manifestaba las siguientes necesidades para la cuenca:

- Un mayor compromiso por parte de los organismos nacionales competentes en la gestión de la recuperación de la Cuenca Salí-Dulce;
- La reglamentación de la Ley N° 25.688, Ley de Presupuestos Mínimos de Gestión Ambiental de las Aguas;
- La elaboración de un plan integral de recuperación de la Cuenca Salí-Dulce enmarcado en el trabajo del Comité de la cuenca, con plazos razonables y específicos y con acciones concretas y progresivas.

En un momento en que el conflicto ambiental no lograba manifestarse en la arena pública y no estaba dentro de la agenda gubernamental, el Consejo de Defensores actuó como colaborador crítico del estado, alertando tanto a las autoridades ambientales nacionales como provinciales –que presentaban RIGs de indiferencia y una casi nula articulación mutua para abordar el conflicto–. Así lo explica un representante de la DP:

Es que el Defensor del Pueblo es un colaborador crítico, o sea: vos tenés que estar. El Defensor está allí donde hay problemas y entonces colabora con el funcionario diciendo: “mirá, acá se está vulnerando este derecho, este otro derecho, por esta y por esta razón; deberías elegir tal camino” (Entrevista N° 2 a un funcionario de la DP nacional, 2013).

Sin embargo, en 2010, el conflicto hídrico sufrió una escalada crítica, cuando se produjo otra masiva mortandad –alrededor de cinco toneladas de peces muertos atascados en el dique frontal de Termas de Río Hondo–. Este hecho provocó la inmediata reacción y movilización de vecinos y funcionó como una suerte de disparador para que la población comenzara a reunirse y discutir sobre el tema. Por otro lado, entre 2010 y 2011, a raíz de la Ley de Biocombustibles (Ley N° 26.093/07), la actividad de destilación de alcohol, en la provincia de Tucumán, se incrementó notablemente. Esto fue así ya que, a partir de una modificación introducida en la ley que habilitaba a la mezcla de las naftas con bioetanol obtenido de la caña de azúcar, aumentó la demanda de biocombustibles. Tucumán se perfilaba, pues, como una de las provincias que podía abastecer el corte obligatorio de las naftas con hasta un 5% de etanol<sup>103</sup>. Según datos del Centro Azucarero Argentino (CAA), “en la zafra de 2010, la producción argentina de azúcar fue de 1.894.068 toneladas y Tucumán, la principal provincia productora, elaboró el 62,6% del azúcar argentino” (EEAOC, 2011: 4).

En 2011, ante una nueva mortandad de peces en la CSD, se organizó una caravana de estudiantes y vecinos de la zona, que marchó desde las Termas de río Hondo hasta la Casa de Gobierno de la provincia de Tucumán –en la ciudad capital– reclamando un mayor control del gobierno tucumano sobre las empresas contaminantes. Paralelamente, se conformaron grupos ambientales, –tal el caso de Vecinos Ambientalistas Autoconvocados o Movida Ambiental– y se realizaron cortes en la ruta nacional 9 con el objetivo de que la problemática ambiental de la CSD ganara la agenda pública.

---

<sup>103</sup> El etanol se obtiene, principalmente, a partir del jugo y las melazas provenientes de la molienda de la caña de azúcar.

A pesar de las sucesivas mortandades de peces y la movilización vecinal, la cobertura del tema por parte de los medios de comunicación locales y nacionales era casi nula. Como consecuencia, la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero realizó un pedido de informe a la Comisión Técnica del Comité Interjurisdiccional<sup>104</sup> (Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero, Informe Anual, 2010).

Este Comité, como ya se ha mencionado, está integrado por representantes de organismos de las áreas hídricas y ambientales de las provincias de Catamarca, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Córdoba y de la Nación. El acta de conformación le otorga facultades de coordinación entre las provincias y la Nación para la gestión sostenible de la cuenca; pero también le marca ciertos límites a sus competencias, al definir que “ninguna acción impulsada por el Comité podrá afectar las potestades y derechos de los estados signatarios” (Acta N° 1: art. 4, Comité Interjurisdiccional de la cuenca del río Salí-Dulce, 2007). Más aun, el acta define los criterios de colaboración en el marco de los principios rectores de política hídrica a los que se ha hecho mención anteriormente, manifestándose así en abierta contradicción con la citada ley (ver sección 4.2). Ante el pedido de informe de la DP santiagueña, el Comité respondió:

En virtud de las tareas de monitoreo realizadas en los afluentes y en sus desembocaduras en el embalse y según los parámetros químicos determinados se evidencian valores que caracterizan claramente la presencia de vinaza (Acta N° 4, Comité Interjurisdiccional de la cuenca del río Salí-Dulce, 2010).

Frente a esta situación y en virtud de la continua indiferencia de las autoridades tucumanas el conflicto se manifestó y traslado a los tribunales provinciales, se sucedió una serie de presentaciones judiciales contra los ingenios azucareros de la provincia. Ya en el 2005, el

---

<sup>104</sup> La Ley de gestión ambiental de aguas fija las atribuciones de los Comités de Cuenca Interjurisdiccionales (art. 7) y les otorga poder vinculante en la toma de decisiones dentro de la cuenca cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo (art. 6).

gobierno de Santiago del Estero había presentado una denuncia contra los ingenios. A partir de esta demanda, el fiscal federal de Tucumán, Antonio Gustavo Gómez, comenzó una campaña contra las industrias azucarera y citrícola, llevando más de veinte casos ante los tribunales federales<sup>105</sup>.

#### **4.4.3 La Corte, el abogado del Salí-Dulce y la coordinación descentralizada**

Después de la escalada del conflicto, a fines de 2010, la Fiscalía provincial de Santiago del Estero, junto a la DP de esa misma provincia, comenzó a diseñar una estrategia legal contra los ingenios azucareros. Si bien la Defensoría del Pueblo de Nación no participó formalmente de esta estrategia, no fue completamente ajena a tal decisión; siguió monitoreando las acciones en la cuenca y estuvo de acuerdo con el rol litigante que asumió la DP de Santiago del Estero<sup>106</sup>. A principios de 2011, la Defensoría de Santiago del Estero, haciendo uso de la legitimación procesal, presentó –junto a la Fiscalía del estado provincial y ante el Juzgado Federal de Santiago del Estero– cuatro amparos ambientales<sup>107</sup> contra los ingenios azucareros tucumanos.

El Juzgado se declaró incompetente en las causas contra las compañías azucareras “Concepción S. A.” y “Los Balcanes S. A.” y a favor de la jurisdicción originaria de la CSJN– por ser parte una provincia en una causa de manifiesto contenido federal y al verse afectado

---

<sup>105</sup> Al menos veintitrés empresas tienen procesos judiciales en trámite ante la Justicia Federal por presunta violación a la Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051/91. Los procesos alcanzaron a catorce ingenios, dos empresas concesionarias de servicios públicos, tres frigoríficos, dos citrícolas, una fábrica de papel y una minera. En 2011, dos de estos procesos fueron elevados a juicio oral.

<sup>106</sup> Funcionarios de la DP nacional entrevistados, si bien reconocen que no querían un nuevo “caso Mendoza” para el Salí-Dulce, sí hacen referencia a que el caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo sirvió como un antecedente para los gobiernos subnacionales y nacional respecto a lo que podría ocurrir con la Cuenca del Salí-Dulce.

<sup>107</sup> Expte. 58/2011 “Santiago del Estero, provincia de c/ Moonmate S.A. y otro”; Expte. 59/2011 “Santiago del Estero, provincia de c/Azucarera Juan M. Terán S.A. y otro”; Expte. 60/2011 “Santiago del Estero, provincia de c/ José Minetti y Cía. Ltda. S.A.C.I. y otros”; Expte 61/2011 “Santiago del Estero, provincia de c/ Cía. Azucarera Concepción S.A. y otro”.

un recurso natural interjurisdiccional—. Además, se solicitó el dictado de una medida cautelar consistente en la suspensión de la producción de bioetanol y de cualquier otro tipo de alcohol que tuviese a la vinaza como subproducto, hasta tanto los ingenios demandados garantizaran un sistema de tratamiento en concordancia con los parámetros legales vigentes.

La CSJN rechazó la medida cautelar, considerando que las medidas implementadas por la Secretaría de Medio Ambiente de la Nación ya estaban orientadas a evitar la contaminación que se sugería. Pero sí hizo extensiva la resolución a los otros amparos ambientales, por haber realizado “la demandante igual petición en idéntico proceso: Concepción, San Juan, Florida, Santa Bárbara, La Corona, Santa Rosa, Marapa, Leales y Fronterita”. Esta presentación judicial marcó una divisoria de aguas en el conflicto del Salí-Dulce. La Corte resolvió (sin declarar su competencia originaria), el 20 de diciembre de 2011, que la SAyDS debía informar, en el plazo de diez días hábiles, respecto al estado de avance de las acciones impulsadas para la protección del ecosistema acuático de la CSD, haciendo especial énfasis en la situación del embalse de río Hondo. De esta forma, el conflicto se encauzó por la vía judicial.

A partir del rol de litigante asumido por la DP de Santiago del Estero y mediante la intervención de la CSJN, el conflicto se canalizó —las RIGs cambiaron y los gobiernos subnacionales fueron constreñidos a colaborar entre sí—. Se generó, así, un tipo de coordinación descentralizada que involucró a distintas unidades subnacionales en la ejecución de políticas ambientales concurrentes y un fuerte monitoreo de la SAyDS. Un funcionario de la DP nacional explica cómo cambió el proceso a partir de la intervención de la CSJN:

A partir de ahí empieza otra etapa, que es la etapa nueva. Esa nueva instancia ya no está, necesariamente, dentro del ámbito del Consejo de Defensores; aunque el Consejo, en el momento en que se presenta a la Corte, no se desactiva formalmente. Si deja de funcionar activamente es

porque aparecen nuevas instancias de participación, con lo cual su rol ya no tenía demasiado sentido (Entrevista N° 3 a un funcionario de la DP nacional, 2013).

Para dar respuesta a la solicitud de la Corte, en enero de 2011 se firmó un acuerdo<sup>108</sup> entre la SAyDS, las provincias de Tucumán y Santiago del Estero y la DP de Santiago del Estero con el objetivo de impulsar acciones para evitar la contaminación de las aguas y el aire por parte de los ingenios azucareros tucumanos<sup>109</sup>. En diciembre de ése mismo año, el gobierno de Tucumán firmó un acta acuerdo con las empresas demandadas ante la CSJN en virtud del cual se establecieron medidas de prevención para evitar la contaminación del embalse de río Hondo –fijando una serie de objetivos, metas y plazos– y se elaboró, con cada uno de los ingenios, una serie de convenios de reconversión industrial (Defensoría del Pueblo de la Nación, Acta Acuerdo, 2012).

El 24 de abril de 2012 se dio difusión a un fallo de la CSJN mediante el cual –haciendo referencia al acuerdo mencionado– se resolvía suspender los plazos procesales con el compromiso de que se presentase un informe sobre el estado de avance de lo acordado. La DP de Santiago del Estero “exigió además que la Secretaría de Ambiente y Desarrollo

---

<sup>108</sup> En el mismo se estableció:

- Dejar las metas y plazos previstos en los Convenios de Reconversión Industrial (CRI) sujetos a mecanismos de control y fiscalización.
- Declarar prioritarias las acciones para la prevención de la contaminación industrial en la represa de río Hondo.
- Desarrollar las metas y plazos para implementar un programa de “vinaza, ceniza y cachaza cero” para la zafra de 2012 y la recuperación total de agua residual del lavado de caña de azúcar para diciembre de 2013.
- Encomendar a la DP de Santiago del Estero a instrumentar un proceso de participación ciudadana en conjunto con la DP de la Nación y la DP de Tucumán.
- Promover el monitoreo continuo, el control y la fiscalización.
- Fortalecer el Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Salí-Dulce.
- Determinar que la SAyDS ejecutará su poder de policía y podrá realizar inspecciones a los ingenios objeto de la causa judicial.
- Suspender las causas judiciales promovidas por la provincia de Santiago del Estero y la DP de Santiago del Estero ante la CSJN, sin que ello implique una renuncia a las pretensiones introducidas en el proceso judicial iniciado con competencia originaria en el tribunal supremo de justicia.
- Enviar un informe trimestral a la CSJN.

<sup>109</sup> Ingenio Bella Vista, Ingenio La Fronterita, Ingenio La Corona, Ingenio Leales, Ingenio Santa Bárbara, Ingenio Santa Rosa, Ingenio Concepción, Ingenio Marapa (Atanor SCA), Ingenio San Juan e Ingenio La Florida.

Sustentable de la Nación garantice la intervención de la provincia de Santiago del Estero y de la Defensoría del Pueblo de la provincia en el control integral de la cuenca” (Noticias Ambientales, 30-07-2012).

A partir de esta etapa, las DPs –tanto nacional como subnacionales– se convirtieron en observadores y garantes de los acuerdos firmados<sup>110</sup>. Paralelamente se realizaron controles y se tomaron medidas –multas y clausuras preventivas– a ingenios tucumanos. La Secretaría de Ambiente de Tucumán presentó, a fines de 2012, un informe al Ministerio de Desarrollo Productivo de la provincia en el que da cuenta de la realización de ciento veintisiete inspecciones y auditorías a veintiún empresas citrícolas, cien ingenios y seis empresas relacionadas con alimentos, papel y tratamiento de líquidos cloacales; en la mayoría de los casos, en forma conjunta con la Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero y la SAyDS (Secretaría de Ambiente de Tucumán, 2012). Así lo relata un funcionario de la DP nacional:

Lo que estamos viendo es que el hecho de que los técnicos de la Secretaría de Medio Ambiente y el Secretario de Medio Ambiente se acerquen al terreno cambia radicalmente la ecuación. Antes de hacer un informe, se acerca personalmente a ver los avances y, digamos, se nota mucho la diferencia entre la autoridad provincial sola controlando, y la autoridad provincial con el apoyo de la Nación –con la idea de transmitir, no avasallar sino acompañar tu gestión– (Entrevista N° 3 a un funcionario de la DP nacional, 2013).

Ese mismo año y en el mismo sentido, se presentaron otras demandas judiciales ante la Corte. La Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA) de la provincia de Córdoba y la Fundación Ambiente y Desarrollo (FUNDAYD) de la provincia de La Rioja presentaron, a la CSJN, una demanda por daño y recomposición ambiental contra el estado

---

<sup>110</sup> Entre los avances de las obras realizadas:

- para disminuir el impacto sobre la atmósfera se aplicaron tecnologías para el filtrado de los gases: decantadores de cenizas, filtros secos y húmedos;
- para la recuperación del agua de lavado se incorporaron ductos y filtros (vinazoductos) y decantadores para su uso en la producción;
- se hicieron piletas transitorias de disposición de cenizas y plantas generadoras de energía;
- para la gestión de la cachaza y vinaza se prohibió su vertido en los cursos de agua a través del plan “cachaza y vinaza cero” y, en el marco de las acciones acordadas en los PRI, se la incorporó como mejorador de suelos en fincas de cultivo de caña de azúcar.

Nacional, las provincias de Tucumán y de Santiago del Estero y 33 empresas a raíz de la contaminación de la CSD. Sin embargo, ésta no hizo lugar a las presentaciones aduciendo que:

El señor Defensor del Pueblo provincial afirmó que, en el marco del convenio suscripto, se está realizando un control real y constante sobre los afluentes del embalse de las Termas de río Hondo y sobre las industrias demandadas (...) que ha permitido lograr un promisorio avance en cuanto a los objetivos perseguidos. Además destaco que no se han detectado mortandades masivas de peces ni manchas de ningún tipo (CSJN, 2013: 78).

En enero de 2012, a pedido de la CSJN, se firmó un convenio marco entre las DPs de Tucumán y de Santiago del Estero en el que se estableció el compromiso de realizar un control participativo del plan para la prevención de la contaminación de la CSD (Defensoría del Pueblo de la Nación, Convenio Marco, 2012). Esta primera instancia de participación pública funcionó exitosamente a partir de talleres abiertos que se realizaron tanto en Tucumán como en Santiago del Estero y en los que se invitó a los representantes de los ingenios, frigoríficos, y funcionarios gubernamentales del área ambiental a presentar los avances del saneamiento y control. Así lo explica un funcionario de la DP nacional:

Pero además de eso, con esta misma decisión que toma la Corte, se ve –justamente por el trabajo que habíamos hecho– que faltaba una cuestión más de participación social. Y bueno, en ese momento la Corte le pide a la Defensoría de Santiago del Estero que busque la manera de introducir la participación social en los controles. La Defensoría se lo pide a Tucumán y a la Nación, que eran los otros dos actores que estaban en juego (...). Y después, cada provincia, con esta idea, convocó a sus grupos de ONGs para trabajar en distintos temas; la verdad es que fue una experiencia muy linda, sobre todo para Tucumán, donde está la fuente de estos problemas, que logró un proceso muy interesante. Ellos convocaron, desde la Defensoría, a cada uno de los ingenios a presentar el plan de reconversión industrial que ellos tenían en mente. Y a todas las ONGs e intendentes, porque también a las autoridades locales, cuando había algún referente local, se lo invitaba a escuchar esa presentación (Entrevista N° 3 a un funcionario de la DP nacional, 2013).

Recientemente, los gobiernos de Tucumán y Santiago del Estero anunciaron un acuerdo para la creación de un nuevo ente de coordinación descentralizada interprovincial. La provincia de Santiago del Estero adeuda a la provincia de Tucumán desde hace quince años un porcentaje del ingreso por regalías derivadas de la explotación del embalse de río Hondo, deuda que se calcula en unos 15 millones de pesos. La propuesta generada por los gobiernos de Santiago

del Estero y Tucumán consiste en un acuerdo –aún pendiente de firmar– que propone aplicar las regalías adeudadas a la creación de un nuevo ente biprovincial para el saneamiento de la CSD (Diario La Gaceta, 25-02-15).

A continuación, a modo de síntesis se describen las principales etapas por las que ha atravesado el conflicto de la CSD (cuadro 2).

**Cuadro 2. Etapas del conflicto de la Cuenca del Salí-Dulce**  
(Fuente: elaboración propia)

<b>Etapas del conflicto</b>	<b>Descripción</b>
<b>Pre-instalación (2000-2003)</b>	-Existen impactos ambientales sobre la calidad de agua del embalse de río Hondo. -La DP de Santiago del Estero demanda al gobierno de Tucumán ante la Corte, y ésta la rechaza.
<b>Manifestación (2004-2010)</b>	-Se crea el Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Salí Dulce. -Primer gran muerte de peces en el embalse de río Hondo. -Movilización de los vecinos de las Termas de Río Hondo. - La DP nacional crea el Consejo de Defensores del Salí Dulce y se emite una declaración conjunta.
<b>Escalada (2010 – 2011)</b>	-Masiva mortandad de peces (2010 y 2011). -Caravana y movilización social desde las Termas de Río Hondo a Tucumán. -Se registran catorce procesos judiciales abiertos contra ingenios tucumanos llevados adelante por el Fiscalía Federal N° 2 de Tucumán. -La DP de Santiago del Estero y la Fiscalía provincial de Santiago del Estero presentan cuatro amparos contra los ingenios tucumanos, el caso llega a la Corte.
<b>Encauce (2012-2013)</b>	-La Corte convoca a los gobiernos subnacionales y a la SAyDS a una audiencia pública (sin declarar la competencia originaria). -Se firma el acta acuerdo entre los gobiernos subnacionales, la SAyDS y las DPs (nacional y subnacionales) para impulsar acciones de saneamiento, control y prevención para la cuenca. -Las DPs subnacionales convocan a talleres de participación social.

## 4.5 Conclusiones

Durante décadas, la degradación ambiental de las cuencas del río Matanza-Riachuelo y la de los ríos Salí y Dulce fue ignorada tanto por el gobierno nacional como por los gobiernos provinciales. Si bien existieron episodios de escalada –por ejemplo, ante las masivas y sucesivas mortandades de peces en el Salí–, ambos conflictos se mantuvieron, durante largo tiempo, en la etapa de pre-instalación de condiciones para su emergencia en la arena pública. Esto fue producto, por un lado, de la falta de impacto de las demandas sociales en la opinión pública<sup>111</sup>, probablemente, debido a que el daño por contaminación hídrica se hace “visible” a menudo en la vida de las generaciones próximas y, por otro lado, de la falta de atención y acción de las autoridades gubernamentales.

Ante los patrones de inacción voluntaria y las RIGs de indiferencia, como se indica en el Cuadro 3 a continuación, la DP nacional actuó de manera constante en ambos casos ejerciendo dos roles: por un lado, el de colaborador crítico; por el otro, el de observador. El primero, a partir de convocar a un grupo de DPs subnacionales –Consejo de Defensores– en el caso de la CSD, y a una coalición de actores –ONGs, universidades y la DP de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– en el caso de la CMR. El segundo, a través de ejercer como garante de los acuerdos generados entre los gobiernos subnacionales de Santiago del Estero y Tucumán; y a partir de dar seguimiento a través del Cuerpo Colegiado a la presentación de escritos a la Corte, a las acciones de ACUMAR, etcétera (y excepcionalmente actuar como mediador entre los miembros del Cuerpo). También es importante resaltar que las DPs subnacionales, sobre todo la de Santiago del Estero, asumieron un rol protagónico (inclusive mayor que el de la DP nacional) cuando los asuntos ambientales afectaron sus jurisdicciones.

---

<sup>111</sup> Según una encuesta realizada en la Ciudad de Buenos Aires, se registra que sólo el 7% de la población tiene conocimiento sobre el conflicto de la CMR (Poliarquía, 2012).

**Cuadro 3. Roles de las DPs nacional y subnacional de Argentina**  
(Fuente: elaboración propia)

<b>Roles de las DPs nacional y subnacional de Argentina</b>		
<b>Constante:</b>	Observador	-Garante de acuerdos entre los gobiernos de Santiago del Estero y Tucumán. -Seguimiento de los conflictos ambientales. -Acciones de monitoreo del Cuerpo Colegiado en la CMR.
	Colaborador crítico	-Creación del Consejo de Defensores de la CSD. -Recomendaciones del Cuerpo Colegiado a la ACUMAR. -Informes especiales.
<b>Excepcional:</b>	Mediador	-Consenso de estrategias hacia adentro del Cuerpo Colegiado.
<b>Predominante:</b>	Litigante	-Tercero en la “Causa Mendoza”. -Acción de amparo contra los ingenios tucumanos.

Ambos conflictos se manifestaron –gracias a la intervención de las DPs y también de las ONGs y los abogados ambientalistas– en los tribunales y juzgados provinciales. El accionar de la DP que más contribuyó al cambio de RIGs y por ende a la canalización del conflicto fue el rol de litigante que ejercieron tanto las DPs nacional como la subnacional frente a la Corte. Tal como se enunció en el capítulo introductorio, cuando las RIGs son de indiferencia y el conflicto se encuentra en su etapa de pre-instalación o de manifestación, la DP asume predominantemente el rol de litigante.

En los conflictos analizados, la Defensoría de la Nación, haciendo uso de la legitimación procesal, se sumó ante la Corte como una parte más –un tercero en la causa Mendoza– por un derecho colectivo y difuso, como lo es, el derecho a un ambiente sano. Por su parte, la DP subnacional santiagueña se presentó también ante la CSJN pero esta vez, por el efecto local de

derrame producido por la industria tucumana y sus impactos ambientales no deseados sobre el embalse de río Hondo, alegando daño ambiental colectivo en los términos que establece la Ley General del Ambiente. Los conflictos se encauzaron, en un principio, en el caso de la CMR con la creación de la ACUMAR, y en la CSD con los acuerdos y convenios interprovinciales que se llevaron adelante.

Posteriormente ambos conflictos, gracias al rol protagónico de la CSJN y de las DPs, se canalizaron productivamente cuando se procesaron las demandas y las RIGs cambiaron hacia una colaboración interjurisdiccional. En un escenario federal como el que ya se ha descrito, a medida que el conflicto ambiental se construye y evoluciona, las RIGs pueden cambiar hacia una coordinación como producto ya sea de un constreñimiento judicial o de la implementación de políticas concurrentes en el marco de acuerdos federales.

En Matanza-Riachuelo, las RIGs de indiferencia se transformaron en interacciones de mayor coordinación, fuertemente centralizada por la primacía de la Nación a través de la gestión de la ACUMAR, y por el accionar en cierta forma unilateral del juez a cargo. En el caso del Salí-Dulce, las RIGs de disputa e indiferencia cambiaron hacia una coordinación descentralizada entre los gobiernos subnacionales, con un fuerte monitoreo de la SAyDS. Si bien la CSJN impulsó esta articulación entre los gobiernos, también se verificó la existencia de una serie de acuerdos políticos y convenios de colaboración interprovinciales que provocaron que dicha articulación se facilitase.

El rol de litigante cumplido por las DPs –nacional y subnacional– en los conflictos ambientales relevados ha sido de vital importancia para visualizar las demandas por servicios de la cuenca y sus habitantes. Además, como reconocieron funcionarios de la DP, un conflicto

ha retroalimentado al otro, por ejemplo, el fallo Mendoza ha sido un incentivo para que las autoridades gubernamentales subnacionales “cooperen” en el conflicto del Salí-Dulce (los funcionarios se resistían a una nueva sentencia de la Corte). Pero, y esto es muy importante resaltarlo, las DPs también han sabido articular las demandas sociales a partir de la generación de espacios institucionales de participación ciudadana, por ejemplo, con la realización de talleres abiertos de información sobre los avances en el saneamiento de la Cuenca del Salí-Dulce.

La canalización del conflicto de la CSD y de la CMR no ocurrió como era de esperarse a partir de la gestión de los Comités de Cuenca, sino por el impulso decisivo de la DP y la Corte, que constriñó a los gobiernos subnacionales y nacional a colaborar y a cambiar las RIG de indiferencia preexistentes. Es más, en el caso de Matanza-Riachuelo, frente al anterior fracaso del Comité Ejecutor de la CMR, se diseñó una nueva institucionalidad para la gestión de la cuenca –ACUMAR– fuertemente dependiente del poder ejecutivo nacional.

Existen fuertes vínculos y conexiones entre los conflictos de la CMR y la CSD; para la DP nacional no son conflictos aislados sino que, por el contrario, ambos han sido analizados bajo un mismo enfoque de gestión integrada de cuencas hídricas y de los preceptos que rigen la Ley de Gestión Ambiental de Aguas. Sin embargo –como se ha fundamentado– existe fuerte resistencia provincial a su reglamentación. Funcionarios entrevistados de la DP nacional comentaron sobre la necesidad de trabajar (a partir de estos dos casos) en la reglamentación de la citada ley:

El rol de la Defensoría en estos estudios de caso como grandes ejemplos, está enfocado en tratar, en lo posible, de implementar la Ley de gestión de aguas; por lo menos el concepto que lleva, que tiene que ver con esta creación de la autoridad de cuenca con un poder de decisión (Entrevista N° 3 a un funcionario de la DP nacional, 2013).

Este marco normativo en tensión, como ya se ha mencionado, refuerza las relaciones de dominio hídrico provincial y genera también disputas entre las provincias y la Nación en torno al reparto de atribuciones sobre los ríos interprovinciales; el Comité de la CSD es un claro ejemplo de la dificultad de implementar Comités de cuenca interjurisdiccionales colaborativos y efectivos. Por otro lado, el caso de la ACUMAR presenta una excepción, a tener en cuenta, ya que fue creada (por fuera de los preceptos de la Ley de Aguas y de los principios rectores) como un ente autónomo –técnica y patrimonialmente– y centralizado en el gobierno nacional.

Aún queda mucho por hacer; las DPs seguirán monitoreando los avances y alertando respecto a retrocesos en las políticas implementadas en las cuencas hídricas. Sin embargo, se ha logrado, a partir principalmente del rol de litigante de las DPs y de la actuación de la Corte, que una buena parte de las demandas de los conflictos de Matanza-Riachuelo y Salí-Dulce fuese canalizada productivamente por la vía de la justicia.

## V.

### CONFLICTOS AMBIENTALES MINEROS EN PERÚ

Los conflictos ambientales en el Perú que involucran actividades extractivas como la producción minera tienen como protagonistas a poblaciones locales cercanas a las zonas de explotación del recurso natural. Generalmente son comunidades campesinas<sup>112</sup> que han sido excluidas de los procesos de consulta sobre el uso de un bien natural compartido, como por ejemplo, el agua para la agricultura (Arce, 2014).

La marginalización que sufren las comunidades campesinas de los procesos de toma de decisión sobre los usos de sus territorios y la existencia de demandas sociales históricamente insatisfechas, junto con fuertes movilizaciones sociales, caracterizan a los conflictos ambientales de oposición a la minería seleccionados –Tambogrande y Río Blanco–. Los conflictos fueron elegidos por su relevancia para la DP y su impacto en la opinión pública.

Debido a la existencia de importantes transferencias intergubernamentales a los gobiernos locales y regionales por la explotación de recursos naturales (canon y regalías mineras), el análisis de las RIG junto a la trayectoria de los conflictos puede brindar un panorama explicativo de los roles que la DP lleva adelante. Las RIGs en el Perú se enmarcan en las reglas que establece un diseño institucional unitario y regionalizado. Los recursos naturales pertenecen a la Nación, quien decide sobre su uso y explotación. Existen fuertes relaciones de predominio, sobre todo, cuando el gobierno nacional centraliza las competencias para la aprobación y fiscalización ambiental de los proyectos mineros. Por otro lado, la trayectoria de

---

<sup>112</sup> Ley General de Comunidades Campesinas, N° 24.656/87 y Ley General de Comunidades Nativas, N° 22.175/78.

los conflictos mineros en el Perú presenta frecuentes escenarios de violencia; vale destacar, que en los conflictos mineros las demandas sociales tienden a escalar con mayor intensidad ya que el potencial daño se hace visible rápidamente –la minería a cielo abierto implica literalmente un tajo abierto en la tierra–.

En este capítulo se discutirán la escasa influencia en las decisiones sobre la explotación y uso de los recursos naturales que tienen los gobiernos subnacionales (regiones y municipalidades) en sus territorios y las tensiones intergubernamentales –(RIGs de disputa horizontal y vertical)– por el acceso a mayores transferencias de la renta minera (secciones 5.1 y 5.2). Luego se describen las RIGs de predominio y disputa y las etapas que atraviesan los conflictos de Tambogrande (secciones: 5.3, 5.3.2 y 5.3.2) y Río Blanco (secciones: 5.4, 5.4.1 y 5.4.2) junto con el accionar de la DP como “mediador” y “legislador”. Se agrega un apartado (sección 5.5) sobre la sanción de la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. Antes de finalizar se elaboran una serie de reflexiones y conclusiones comparativas de los dos conflictos analizados (sección 5.6).

## **5.1 Regionalización, ambiente y gobiernos subnacionales**

Entre 1980 y 2000, la aparición de la organización del Partido Comunista Peruano –Sendero Luminoso (PCP–SL)<sup>113</sup>, la aplicación de sus métodos terroristas, el rechazo de algunos sectores campesinos (ronderos<sup>114</sup>) y la contraofensiva de las fuerzas armadas –junto con la *guerra sucia* que llevó a cabo el gobierno de Fujimori en la última década del siglo XX–

---

<sup>113</sup> Se incluye también el accionar del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) principalmente en la ciudad de Lima. Según datos de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004) se estima que alrededor de 1.200 víctimas fueron asesinadas por el MRTA durante el conflicto armado. Este grupo también fue el responsable de la toma de rehenes en la embajada de Japón en Lima en 1997.

<sup>114</sup> Se les atribuye una participación activa en la lucha contrainsurgente contra Sendero Luminoso. Éstos se organizan en estructuras federadas regionales, distritales y locales y han asumido roles de vigilancia y de administración de justicia en sus comunidades.

hicieron de Perú un país con una larga tradición en violencia política y gran debilidad institucional (Tanaka, 2005). La Comisión de la Verdad y Reconciliación (2004) concluyó que hubo más de 70.000 muertos y «desaparecidos» durante las dos décadas del conflicto interno, número al que se suman otros casos de graves violaciones y abusos de derechos humanos. Estos casos incluyen torturas, violencia sexual contra mujeres, violación al debido proceso, secuestro y toma de rehenes, violaciones a los derechos humanos de niños y niñas y violaciones de derechos fundamentales de las comunidades indígenas (Informe Amnistía Internacional Perú, 2004)

Durante el gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000), el proceso de descentralización sufrió un fuerte retroceso; en ese período se reemplazaron los gobiernos regionales por los Consejos Transitorios de Administración Regional, organismos con una fuerte dependencia del poder ejecutivo. Pero la posterior transición hacia la democracia (Valentín Paniagua, 2000–2001) fue una oportunidad para retomar la agenda descentralizadora.

El impulso a la regionalización quedó asentado en la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27.680/02), sancionada en el año 2002<sup>115</sup>, pero este proceso sufrió diversas dificultades. Los principales escollos se debieron al asentamiento de fundamentos legales<sup>116</sup> de forma apresurada, al frustrado intento del referéndum para la conformación de las regiones<sup>117</sup> que desalentó el proceso en marcha y a la poca efectividad tanto del Consejo Nacional de Descentralización –en el gobierno de Alejandro Toledo (2001–2006)– como de la Secretaría de Descentralización de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM) –en el

---

<sup>115</sup> En 2002 se realizaron las primeras elecciones regionales donde se eligieron por primera vez autoridades regionales, provinciales, y distritales.

<sup>116</sup> Ley de Elecciones Regionales N° 27.683/02, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales N° 27.867/02 y Ley Orgánica de Municipalidades N° 27.972/03.

<sup>117</sup> Para conformar las regiones se estableció la integración de dos o más circunscripciones departamentales contiguas y la implementación de un referéndum como mecanismo para la integración regional. Los resultados del primer referéndum (2005) no fueron positivos. El 69% votó en contra y ninguna región se conformó.

segundo gobierno de Alan García (2006–2011)–. Además se transfirieron las competencias<sup>118</sup> pero no los recursos financieros y humanos necesarios para ejecutarlas (Bebbington *et al.*, 2013:7).

Perú es un país unitario y regionalizado con tres niveles de gobierno: el nacional y el subnacional compuesto por el nivel regional (regiones y departamentos) y el nivel municipal (provincias y distritos); todos poseen autonomía política, económica y administrativa<sup>119</sup>. Es innegable que la descentralización tuvo efectos muy significativos en promover a los gobiernos subnacionales –regionales y municipales– como los responsables de planificar el desarrollo de sus territorios y de afrontar las demandas sociales generadas por la explotación y uso de los recursos naturales en sus circunscripciones. Sin embargo, las debilidades presentes en el proceso descentralizador expusieron también a los gobiernos locales<sup>120</sup> a ser el blanco de críticas en los conflictos ambientales, tanto por la ineficacia de su gestión (falta de transparencia, débiles mecanismos de participación, etcétera) como por el uso dado a las transferencias intergubernamentales (regalías y canon minero).

La Constitución de 1993 estableció que los recursos naturales pertenecen a la Nación y que es el estado nacional quien decide sobre su uso y aprovechamiento<sup>121</sup> (art. 66). Además dejó garantizado el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, tanto en el plano individual como en su naturaleza colectiva y difusa (art. 2). La institucionalidad ambiental previa a la

---

<sup>118</sup> La Ley de Bases de la Descentralización define tres tipos de competencias: 1) exclusivas 2) compartidas y 3) delegables.

<sup>119</sup> Existen 25 regiones (constituidas por departamentos), las cuales se dividen en 195 provincias, una provincia constitucional del Callao (Lima) y 1.834 distritos. Se entiende por gobierno regional a las regiones y los departamentos que las constituyen; y por gobierno municipal a las provincias y los distritos. La provincia es una subunidad menor al departamento y se encuentra subdividida en distritos

<sup>120</sup> Como parte del proceso de descentralización se crearon dentro de la estructura orgánica de los gobiernos regionales las direcciones regionales de energía y minas para representar al Ministerio de Energía y Minas en los territorios.

<sup>121</sup> Por Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales (Nº 26.821/97) se fijan las reglas bajo las cuales se pueden usar y aprovechar los recursos. Se incluye: el agua, la tierra, los recursos genéticos, los recursos hidrocarbúricos, la flora y fauna, los minerales, etc.

Constitución del 93 contó con la promulgación de un marco normativo integrador, el Código de Ambiente y Recursos Naturales. Sin embargo, éste tuvo una corta duración por la presión que ejerció el sector empresarial y la implementación de un paquete de medidas provenientes del Consenso de Washington, que incluyeron la sanción de una Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo N° 757/91). Esta última derogó casi un tercio del código ambiental y sectorializó la gestión ambiental del país (Bebbington *et al.*, 2013). Posteriormente, en 1994 se creó el CONAM, pero, a pesar de la amplitud de su mandato, la capacidad de articulación real del consejo es casi inexistente. En ese sentido, para fortalecer el marco normativo ambiental, en 2005, se sancionó la Ley General del Ambiente (Ley N° 28.611/05) con el objetivo de promover el desarrollo sostenible del país<sup>122</sup>.

En Perú, el poder ejecutivo nacional concentra todas las actividades de fiscalización y supervisión ambiental de la minería. Hasta el año 2007, el Ministerio de Energía y Minas centralizaba la mayoría de las decisiones para la aprobación de los proyectos mineros, lo cual incluía la aprobación de los estudios de impacto ambiental (EIA)<sup>123</sup> y los planes de manejo y adecuación ambiental (PAMA)<sup>124</sup>. El mismo organismo actuaba como juez y parte, ya que a la vez que promovía la inversión era el responsable de fiscalizarla y de frenarla en caso de daños ambientales.

---

<sup>122</sup> También se sancionaron otras leyes para fortalecer la institucionalidad ambiental: Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental N° 28.245/04, Ley de Recursos Hídricos N° 29.338/09, Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica N° 26.839/97, Ley Forestal y de Fauna Silvestre N° 29.763/11.

<sup>123</sup> Existe una Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (N° 27.446/01) que nunca fue reglamentada, el instrumento utilizado es el estudio de impacto ambiental que tiene que cumplir con los límites máximos permisibles regulados por resolución para cada autoridad de aplicación (minería, hidrocarburos, etcétera).

<sup>124</sup> Es el programa que contiene el diagnóstico ambiental, la identificación de impactos ambientales y la priorización de las acciones para incorporar las medidas que tengan como propósito reducir o eliminar las emisiones y/o vertimientos, a fin de poder cumplir con los límites máximos permisibles (LMP) establecidos por la autoridad de aplicación.

Los EIA cuentan con un reglamento que establece los criterios a cumplir en los procesos de consulta y participación ciudadana en la evaluación de los proyectos mineros. El mismo fue modificado<sup>125</sup> seis meses después de realizada la primer consulta vecinal en oposición a la minería en Tambogrande (ver sección 5.3). La reforma incorporó mejoras significativas (muchas de ellas recomendadas por la DP) para facilitar la participación ciudadana y la consulta previa. Sin embargo, y a pesar de estos cambios, los procesos de participación siguieron siendo muy ineficientes, con falta de acceso a la información, y altamente dependientes de las decisiones que los funcionarios del MEM tomaban en Lima.

Ante el aumento de las demandas sociales por derechos y servicios, los gobiernos subnacionales solicitaron mayores competencias en el proceso de aprobación de los EIA.

Como menciona un funcionario de un gobierno regional:

Es que creemos que no debemos estar exentos de los EIA...si bien es cierto que los gobiernos regionales no tienen competencia, somos el gobierno más cercano a la zona del conflicto...si somos los que cargamos con los pasivos sociales ¿por qué tenemos que estar exentos de esta función? (citado en Bebbington *et al.*, 2013: 35).

Por otro lado, las organizaciones ambientales junto con la Defensoría presionaron para lograr la creación de una autoridad ambiental fuerte con capacidad de supervisar al sector extractivo y establecer estándares de calidad ambiental (Pegram, 2011). Así lo explica la ex Defensora del Pueblo, Beatriz Merino:

Sucede que el mineral está generalmente donde hay agricultura o donde hay población rural de menores recursos, con educación limitada. Las asimetrías entre las grandes empresas y las comunidades generan estos desentendimientos. Ahí tiene que intervenir el estado, no solo como un árbitro sino como un garante. Definitivamente, la organización del estado que tiene que avanzar más es el Ministerio del Ambiente (Entrevista a la ex Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, El Comercio, 26-4-2010).

En 2007, en respuesta a estas demandas, se creó el Órgano Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) con la misión de fiscalizar a los sectores de la minería, la

---

<sup>125</sup> Resolución Ministerial N° 596-2002-EM/DM.

electricidad y los hidrocarburos. La DP observó en un informe extraordinario que la decisión de encargar la fiscalización ambiental minera a OSINERGMIN no resuelve el tema en el mediano y largo plazo, puesto que esta entidad no tiene bajo su control las funciones de regulación y evaluación ambiental (Defensoría del Pueblo de Perú, 2007:33). Pero con la sanción de la Ley del Sistema Nacional Ambiental, y la posterior creación del Ministerio del Ambiente (2008), sus competencias se trasladaron al Organismo de Fiscalización y Evaluación Ambiental (OEFA)<sup>126</sup>:

OEFA nació sin recursos materiales para operar, porque igualmente la apuesta era que se convirtiera en un organismo fuerte, pero no tenía recursos y dependía de las transferencias que le tenía que hacer el Ministerio de Economía y Finanzas (Entrevista N° 14 a un miembro de una ONG de Perú, 2014).

Ante la debilidad de este nuevo órgano de control, y con una fuerte resistencia interna de los funcionarios del MEM y de los del Ministerio de Economía y Finanzas, se creó en 2012 el Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE). Si bien éste depende del Ministerio del Ambiente, tiene un consejo directivo con representantes de seis ministerios<sup>127</sup> que deben articular entre sí para evaluar y analizar los proyectos presentados.

El propósito original era que el SENACE fuese un organismo transversal a todos los sectores, que revisase y aprobase los EIA de los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto. Sin embargo, en la Ley N° 29.968/12 se introdujo una excepción bajo la cual aquellos proyectos considerados de interés nacional podrían ser evaluados directamente por el poder ejecutivo.

---

<sup>126</sup> Le corresponde a este organismo dependiente del MA supervisar el cumplimiento de los límites máximos permisibles para las emisiones gaseosas y de descarga de efluentes líquidos de las actividades mineras.

<sup>127</sup> Ministerio del Ambiente, Ministerio de Finanzas y Economía, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Energía y Minas y Ministerio de Producción.

En este contexto, donde los conflictos se encuentran en constante escalada y las RIGs son de fuerte predominio por parte del gobierno central, éste se ha resistido sistemáticamente a descentralizar el proceso de toma de decisiones, impidiendo que los gobiernos subnacionales tengan una mayor participación en la aprobación de los EIA y, por ende, en la fiscalización ambiental. En los conflictos ambientales mineros estas RIGs han contribuido a la escalada de la violencia y las recurrentes crisis, fortaleciendo la percepción de que el gobierno nacional responde a los intereses empresariales, frente a la ausencia histórica de procesos reglados de consulta previa con las poblaciones locales<sup>128</sup> y de una visión integradora para abordar la conflictividad emergente.

Ante esta situación, los gobiernos subnacionales han hecho uso de otros instrumentos presentes en sus competencias locales (leyes orgánicas) a partir de la promulgación de ordenanzas. De esa manera, han aparecido la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) y el Ordenamiento Territorial (OT). La primera ha sido utilizada como un proceso para establecer límites de exclusión de zonas de explotación minera (conflicto Cerro Quilish) o zonas de tratamiento especial (conflicto de Río Blanco, ver sección 5.4) y la segunda (si bien no existe una ley de OT) para plantear la necesidad de definir reglas (tanto para las empresas como para el estado) para el uso y estructuración de los territorios.

---

<sup>128</sup> En 2009 la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP) interpuso una demanda contra el MEM por el derecho a la consulta previa. El Tribunal Constitucional se expidió y estableció que el Ministerio de Energía y Minas había incurrido en un incumplimiento parcial de su deber de reglamentar el derecho a la consulta, en materias específicas de su competencia, como concesiones mineras y de hidrocarburos; en consecuencia, ordenó que cumpla con reglamentar con la mayor brevedad, el derecho a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas reconocido en los artículos 6°.1, 6°.2 y 15°.2 del Convenio N° 169 de la OIT (STC N° 05427-2009-PC/TC). El MEM aprobó en 2011 por decreto (DS N° 023-2011) el reglamento para la aplicación del derecho a la consulta a los pueblos indígenas para las actividades minero-energéticas. Rápidamente en 2011 se sancionó la Ley de Derecho a la Consulta Previa a Pueblos Indígenas u Originarios, por lo cual el reglamento fue derogado (ver capítulo V, sección 5.5).

## 5.2 Minería, regalías y canon

Perú tiene una fuerte tradición minera y más de veinte años de expansión productiva. En 1993 con la llegada de Yanacocha, la mina de oro más grande de Sudamérica, se inició una etapa de importantes inversiones en el país. Se estima que en 2009 las inversiones alcanzaron alrededor de 2,76 billones de dólares (MEM, 2009). En la actualidad hay aproximadamente 26 millones de hectáreas, un poco más que el 20% del territorio peruano, concesionadas para la producción minera (De Echave y Diez Hurtado, 2013). No obstante, a pesar de la magnitud de las inversiones realizadas por la industria extractiva, existen aún en el país regiones empobrecidas que viven con muy bajos índices de desarrollo. Por ejemplo, el departamento de Cajamarca, donde opera la minera Yanacocha, es una de las regiones más pobres del Perú y registra uno de los niveles más altos de pobreza con una tasa de 55,8% (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2011).

Para canalizar el reclamo social de distribuir localmente “parte del capital” que genera la explotación de los recursos naturales (sobre todo la renta minera en las localidades productoras), el gobierno central realiza una serie de transferencias intergubernamentales (no discrecionales) a los gobiernos subnacionales. Existen distintos mecanismos regulados por leyes y normativas para capturar y distribuir la renta: en primer lugar, las regalías mineras, petroleras<sup>129</sup> y gasíferas<sup>130</sup>, que se constituyen como una contraprestación económica establecida por ley mediante la cual los titulares de las concesiones otorgadas por el estado están obligados a pagar al estado periódicamente por el derecho a explotar los recursos

---

<sup>129</sup> Existe un pago quincenal cuyo monto depende del contrato firmado entre el estado y la empresa. El porcentaje que las empresas están dispuestas a pagar depende de sus expectativas sobre el futuro precio del petróleo y de la probabilidad de encontrar petróleo y el costo de su explotación. Para calcularlas, se lo hace en base a la escala de producción y por resultado económico (Bebbington *et al.*, 2013).

<sup>130</sup> La recaudación es quincenal y se calcula multiplicando el volumen de producción por el porcentaje de regalías acordado en el contrato de concesión (Ley N° 27.506/01).

naturales. En segundo lugar, los impuestos a las sobreganancias mineras; en tercer lugar el canon minero, el hidroenergético<sup>131</sup>, el pesquero<sup>132</sup>, el forestal<sup>133</sup>, el gasífero<sup>134</sup>, el canon y sobrecanon petrolero<sup>135</sup>; y por último el fondo de desarrollo socioeconómico del proyecto CAMISEA<sup>136</sup> (FOCAM)<sup>137</sup>.

Si bien la figura del canon está presente en la Constitución desde 1979, ha sido recién a partir de la Constitución de 1993 (art. 77) que se deja de asociarlo sólo con los ingresos (valor bruto de la producción del recurso natural) para incluir también las rentas obtenidas por el estado de la explotación de los recursos naturales. Es decir, un mecanismo para distribuir una parte variable de los impuestos pagados por las empresas al estado. El canon se define como “la participación efectiva y adecuada de la que gozan los gobiernos subnacionales de los ingresos y rentas obtenidas por el estado por la explotación de los recursos naturales (art.1, Ley N°

---

<sup>131</sup> Es la participación de los gobiernos subnacionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el estado por la utilización del recurso hídrico en la generación de energía eléctrica. Se conforma del 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas concesionarias de generación de energía eléctrica que utilicen el recurso hídrico (MEM, 2013).

<sup>132</sup> Es la participación de los gobiernos subnacionales sobre los ingresos y rentas obtenidos por el estado por la explotación de los recursos hidrobiológicos provenientes de las empresas dedicadas a la extracción comercial de pesca y de aquellas empresas que se encargan de su procesamiento. Está constituido por el 50% del impuesto a la renta y los derechos de pesca pagado por las empresas (MEM, 2013).

<sup>133</sup> Es la participación de los gobiernos subnacionales del pago de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones que otorgue la autoridad de aplicación. Se conforma del 50% del pago de los derechos de aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, así como de los permisos y autorizaciones (MEM, 2013).

<sup>134</sup> Es la participación que perciben los gobiernos subnacionales, que están ubicados geográficamente donde está el recurso natural, sobre los ingresos que percibe el estado en la explotación de gas natural y condensados. Se conforma del 50% del impuesto a la renta, 50% de las regalías y 50% de la participación del estado en los contratos de servicios (MEM, 2013).

<sup>135</sup> El canon petrolero está constituido por el 12,5% del valor de la producción que obtiene el estado por la explotación de petróleo, gas natural asociado y condensados, y el sobrecanon (tasa adicional para algunos departamentos) entre el 2,5/ a 3,75% del valor de producción más el 50% del impuesto a la renta. Actualmente existe el sobrecanon petrolero en los departamentos de Loreto, Ucayali, Piura, Tumbes y Puerto Inca. La distribución del canon es particular para cada departamento involucrado y beneficia a los gobiernos regionales, gobiernos locales, universidades nacionales, institutos superiores tecnológicos y pedagógicos e instituto de investigación de la Amazonía Peruana (MEM, 2013).

<sup>136</sup> El proyecto significa la explotación, transporte y distribución de gas de grandes dimensiones para abastecer al país de gas natural. Los yacimientos se encuentran ubicados en el lote 88 de la Amazonia peruana, la fase de explotación está a cargo de *Pluspetrol Peru Corporation* (la corporación está constituida por Pluspetrol S.A. de Argentina, *Hunt Oil* de EE.UU., *SK Corporation* de Corea e Hidrocarburos Andinos S.A.C de Perú). Y el transporte del gas, a cargo de la empresa Transportadora de Gas del Perú.

<sup>137</sup> Es un fondo intangible destinado a contribuir al desarrollo sostenible de los departamentos por donde pasen los ductos principales de los hidrocarburos de los lotes 88 y 56, mejorando el bienestar de las comunidades involucradas y ayudando a la preservación del ambiente y la ecología (art.1, Ley N° 28.451/04).

27.506/01)”. Desde el 2001, éste está constituido por el 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas (anteriormente era sólo del 20%).

En cuanto al sector minero, las políticas de asignación del canon minero y de las regalías experimentaron en la última década diversos cambios. Hasta el año 2001, la distribución interna del canon minero se alojaba en un 60% en las municipalidades del departamento productor; el 40% restante iba para las municipalidades de la provincia productora. A partir de la reglamentación de la Ley de Canon, se modificó este último porcentaje reduciéndolo al 20% y se distribuyó el otro 20% entre los gobiernos regionales. A partir de 2004 (Ley N° 28.077/04), este porcentaje se concentró aún más en las localidades productoras. Actualmente el canon se distribuye de la siguiente manera: 10% a las municipalidades del distrito productor, 25% a las municipalidades de la provincia productora, 40% a las municipalidades del departamento productor y 25% a los gobiernos regionales. De este último 25%, el 80% va al gobierno regional y el 20% a las universidades nacionales de la región (De Echave y Diez Hurtado, 2013; Bebbington *et al.*, 2013).

Fue en 2004 cuando también se aprobó la Ley de Regalía Minera (Ley N° 28.258/04). Allí quedaba establecido que esa regalía se debía pagar sobre un porcentaje del valor del recurso minero extraído por las empresas (aproximadamente, entre el 1% y el 3% de la producción, según la recaudación anual), y que lo pagado se les descontaba a las empresas del impuesto a la renta. El pago de regalías generó una disputa judicial entre el sector empresarial y el estado, pues las corporaciones que habían firmado contratos de estabilidad tributaria (CET) en los años 1990 se negaban a pagarlas. El gobierno fujimorista estableció una serie de contratos de estabilidad tributaria con las principales empresas mineras que las exonera del pago de impuestos creados post la firma de estos contratos. Sin embargo, el Tribunal Constitucional se

expidió y sostuvo que las regalías no eran un impuesto sino un pago por el derecho de explotación (Bebbington *et al.*, 2013). Pero, a pesar de esta sentencia constitucional, algunas empresas mineras aún se resisten a pagarlas, amparadas en los CET –por ejemplo, el caso de la Minera Yanacocha– (Bebbington *et al.*, 2013).

A nivel subnacional las regalías mineras se distribuyen del siguiente modo: un 80% para las municipalidades (20% entre las municipalidades de la provincia productora, 20% para el distrito productor y 40% para las municipalidades distritales y provinciales del departamento), un 15% para los gobiernos regionales y un 5% para las universidades nacionales de la región en la que se explota el recurso natural. La municipalidad del distrito productor (al ser las poblaciones distritales las que reciben los mayores impactos de la explotación del recurso) debe invertir el 50% de sus recursos financieros en proyectos productivos para las comunidades donde se encuentra el yacimiento. Además, los gobiernos subnacionales deben utilizar los pagos intergubernamentales (regalías y canon) *exclusivamente* para el financiamiento o cofinanciamiento de proyectos de inversión pública (obras y servicios) y para el desarrollo económico de cada región.

La política de aumento de las transferencias intergubernamentales a los gobiernos subnacionales productores (implementada entre 2005 y 2008) fue diseñada para disminuir los conflictos ambientales, pero no obtuvo los resultados esperados. Es más, como sostienen recientes investigaciones académicas (Arce, 2014; Arellano Yanguas, 2011; Bebbington *et al.*, 2013), sus efectos fueron los contrarios, induciendo la escalada de los conflictos y aumentando su cantidad.

Entre 2008 y 2011 –como producto de una nueva coyuntura económica y política, que incluyó una fuerte recesión financiera internacional, mayores demandas sociales por la distribución de las ganancias extraordinarias de las mineras y el fin del segundo gobierno de Alan García (2006-2011)–, surgieron nuevos cambios en las transferencias intergubernamentales. La novedad fue una modificación en los criterios de distribución del canon y en el cálculo de las regalías.

La repartición del canon cambió, en parte, gracias a la disputa subnacional entre los departamentos vecinos de Moquegua y Tacna (donde operan las minas de cobre Cuajone y Toquepala de la empresa *Southern Peru*). El conflicto ambiental se tradujo en una serie de protestas sociales y cambios legislativos en los criterios de asignación del canon. Éste se calculaba en base al volumen físico de la producción (cantidad de tierra removida) y no en base al valor de lo producido. Pero cuando –a partir de la Ley N° 2713/08<sup>138</sup>– se modificó la fórmula, el canon pasó a distribuirse en base al valor de venta de lo extraído y no del volumen de tierra removido.

Más tarde, en 2011, y como fruto de una promesa electoral del presidente Ollanta Humala (2011–actualidad), se estableció un cambio en el cálculo de las regalías, así como una serie de impuestos especiales a las sobreganancias mineras. La Ley N° 29.788/11 modificó la base del cálculo de la regalía para que ésta se compute sobre la utilidad operativa mensual de la actividad minera (antes se hacía en función del valor extraído y vendido). También se

---

<sup>138</sup> La ley establece que cuando el titular minero posee varias concesiones en explotación ubicadas en circunscripciones distintas, el canon minero se distribuirá en proporción al valor de venta del concentrado o equivalente proveniente de cada concesión según declaración jurada presentada en cuentas separadas que formulará el titular minero a los ministerios de Economía y de Energía y Minas.

estableció un impuesto especial a la minería<sup>139</sup> (Ley N° 29.789/11) para gravar la utilidad operativa de las empresas utilizando la nueva fórmula de la regalía minera. Y para las empresas que se encontraban exoneradas del pago por los CET, se constituyó un gravamen especial a la minería (Ley N° 29.790/11)<sup>140</sup> a partir del cual éstas debían suscribir “convenios voluntarios de pago” con el estado (De Echave y Diez Hurtado, 2013: 51). Además se mantuvo el criterio bajo el cual ambos impuestos se deducían del pago del impuesto a la renta.

En definitiva, la política minera implementada en los últimos diez años ha generado un aumento de la conflictividad a nivel intergubernamental, reforzando las RIGs de disputa en dos niveles. A nivel horizontal (subnacional), entre los gobiernos regionales y entre los gobiernos municipales; y a nivel vertical, entre los gobiernos subnacionales entre sí y entre éstos y el gobierno nacional. En el primero, los gobiernos subnacionales productores (caso Tacna y Moquegua) luchan por obtener mayores beneficios de la renta minera y/o los gobiernos subnacionales excluidos (los que no son productores) compiten para atraer inversiones en sus jurisdicciones. Por su parte, en el segundo caso, los gobiernos subnacionales perciben que, sobre un recurso natural que les pertenece (aunque constitucionalmente los recursos naturales son de la Nación), las empresas obtienen grandes ganancias de su explotación; en consecuencia, le reclaman al gobierno central mayores beneficios y recursos.

---

<sup>139</sup> Según el nivel alcanzado por el margen operativo trimestral de la empresa se aplica a la utilidad operativa una tasa que fluctúa entre el 2% y el 8.4% (De Echave y Diez Hurtado, 2013:51).

<sup>140</sup> Se aplica una tasa a la utilidad trimestral, de acuerdo con el nivel que alcance el margen operativo de la empresa (varía entre 4% y 13.12%.) Para determinar el gravamen se descuenta primero el monto pagado por la regalía minera. Si este último fuera mayor que el que corresponde pagar por gravamen, el exceso se descuenta hasta agotarse. La cantidad pagada se deduce como gasto del impuesto a la renta (De Echave y Diez Hurtado, 2013:52).

Del mismo modo, los gobiernos subnacionales resisten las políticas de inversión minera promovidas por el gobierno nacional porque compiten con otras actividades productivas (agricultura) y/o afectan la cultura de vida local. Ese es el caso de los conflictos de Tambogrande y Río Blanco, que se describen a continuación.

### 5.3 El conflicto de Tambogrande

Durante los últimos veinte años, los campesinos de Tambogrande han resistido la explotación minera en su distrito. En 1978, la compañía francesa *Bureau de Recherches Géologiques et Minières* (BRGM) fue autorizada mediante un decreto del poder ejecutivo (N° 021-79 EM) a realizar un estudio de prefactibilidad del proyecto minero de explotación de oro y plata denominado “Tambo Grande”. Un tiempo después se promulgó una ley que declaró de necesidad nacional la inversión de toda actividad minera en la zona, autorizando a BRGM a participar con la empresa estatal Minero Perú (luego Centromin<sup>141</sup>) en Tambo Grande Sociedad Anónima (Revesz, 2009:28). El conflicto se manifestó cuando, en 1982, el entonces ministro del MEM llegó en helicóptero a firmar el contrato de explotación con BRGM, la población lo recibió a pedradas.

Continuando con el *racconto* de los hechos históricos, a principios del año 2000, el gobierno fujimorista autorizó la venta de los derechos de las concesiones mineras. Una empresa canadiense junior<sup>142</sup>, la *Manhattan Minerals Corp.* (MMC), adquirió la concesión de “Tambo Grande”. Así adquirió derechos sobre unas 10.000 hectáreas en el distrito de Tambogrande. El proyecto implicaba no sólo la introducción de una actividad extractiva en una zona

---

<sup>141</sup> La empresa estatal tenía el 25% de las acciones del proyecto Tambo Grande.

<sup>142</sup> Una empresa junior tiene la función de identificar potenciales proyectos mineros y conducir la fase preparatoria para luego convertir los trabajos de exploración en proyectos de extracción atractivos para vender a inversionistas y/o empresas trasnacionales.

tradicionalmente agrícola, sino también la reubicación y traslado de gran parte de la población. A partir de allí el conflicto escaló rápidamente y se abrió un nuevo capítulo para la comunidad tambograndina. Hubo muestras de oposición a la minería y demandas por derechos (tales como la consulta previa, un ambiente sano, etcétera) que se extendieron a toda la región de Piura y tuvieron sus efectos a nivel nacional e internacional.

Las RIGs acabaron constituyendo un espacio de abierta disputa. Allí se ponían en juego, por un lado, las aspiraciones del gobierno nacional de expandir las inversiones mineras en la región y, por el otro, la resistencia de los gobiernos subnacionales por mantener la economía de subsistencia agroexportadora local. El conflicto se tradujo en el lema “agro sí, mina no”, y su escalada derivó no sólo en lesiones y muertes sino también en la primera consulta vecinal popular de Latinoamérica. El conflicto se encauzó cuando el “no” ganó por amplia mayoría. El 2 de junio de 2002, el 93 % de la comunidad tambograndina votó por el no a la minería en su localidad y la empresa entonces se retiró de la zona. Sin embargo, la respuesta del gobierno nacional no se hizo esperar y de inmediato centralizó aún más las RIGs de predominio quitándoles toda potestad a los gobiernos subnacionales en términos de atribuciones de planificación territorial y actividades mineras en sus circunscripciones.

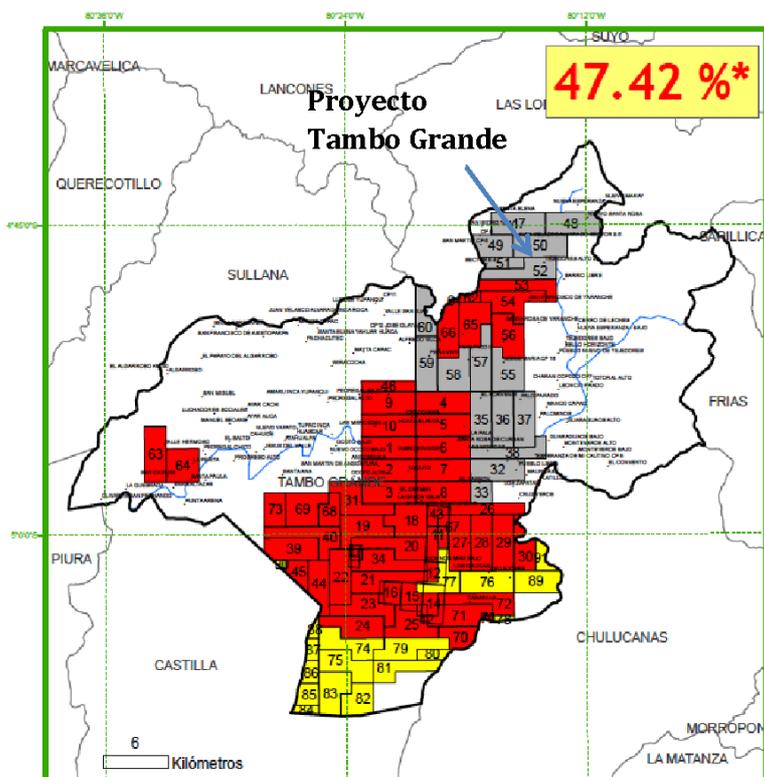
### **5.3.1 Características principales del distrito de Tambogrande**

El distrito de Tambogrande se ubica en la costa de Piura con una superficie de 1.442,81 kilómetros cuadrados. Está conformado por algunos centros poblados y rodeado por valles, conteniendo una población de alrededor de 70.000 habitantes (Alvarado Merino, 2008:83). Históricamente, la zona ha sido destinada a la agricultura de riego, gracias a grandes inversiones hechas en los años cincuenta por el Banco Mundial, entre otras entidades, para

mejorar la gestión del agua (Bebbington, 2013; Portugal Mendoza, 2005). La mayoría de la población vive de la agricultura de irrigación que se desarrolla en el valle de San Lorenzo, el cual abarca casi el 50% de la producción de frutales para exportación –limón y mango– de la región de Piura.

La empresa MMC adquirió la concesión del proyecto Tambo Grande (ilustración 4). Pero simultáneamente compró las concesiones mineras de los alrededores en los dos márgenes del río Piura, logrando tener aproximadamente 70.000 hectáreas, denominadas “lancones” (Revesez, 2009:28). Si bien el área concesionada del proyecto Tambo Grande no abarcaba la zona de irrigación, sí lo hacía la potencial explotación de lancones comprometiendo gran parte del valle de San Lorenzo.

**Ilustración 4. Mapa de Concesiones Mineras en el distrito de Tambogrande**  
(Fuente: Cooperación, 2005)



- Concesión Minera Titulada
- Petitorio en Trámite
- Concesión Minera Extinta

\*porcentaje de área concesionada a la minería en el distrito de Tambogrande en el 2005.

### 5.3.2 Evolución del conflicto

Los inicios de MCC en Tambogrande fueron controvertidos. A fines de la década de 1990, el alcalde distrital, Alfredo Rengifo (1999–2002), mediante resolución N° 010–99–MDT–A, autorizó (sin aprobación del Concejo Municipal) las tareas de perforación en el casco urbano. Este accionar despertó el malestar de la mayoría de la población y en 2000 el conflicto se manifestó cuando se conformó el FDVSLT (ex Frente de Defensa de los Intereses de Tambogrande, en adelante “el Frente”), con el objetivo de defender los intereses económicos, sociales y culturales del distrito y proteger los recursos naturales.

El Frente contó con el apoyo de dos grupos: la Confederación nacional de comunidades del Perú afectadas por la minería (CONACAMI) y la llamada “Mesa Técnica”. La primera le proporcionó contactos y redes con comunidades campesinas de todo el país. La segunda, conformada por un grupo de ONGs nacionales e internacionales<sup>143</sup>, instituciones de derechos humanos, estudiantes universitarios y activistas ecológicos, aportó recursos para el desarrollo de capacidades y estrategias para la movilización social. Como lo describe un miembro de la Mesa Técnica:

Hay una agenda de derechos específicos, pero las estrategias cambian (...) Aquí la resistencia implica pues estrategias organizativas muy fuertes, donde la población digamos bajo la hipótesis de población organizada que está en mejores condiciones, defiende sus derechos, y con estrategias de capacitación muy aceleradas con expertos en varios aspectos legales, ambientales, en la historia de prensa, en hacer incidencia, en campañas. Realmente hubo un proceso de desarrollo de capacidades muy interesante, tal es así que el líder del Frente de defensa después se convirtió en alcalde. Entonces, yo diría, hay una estrategia organizativa, un frente de defensa que se crea para defender los intereses de la población, una estrategia de desarrollo y de alianzas muy importante. Alianzas entre las poblaciones pero también con otros sectores, con la Iglesia, con la sociedad civil del país de origen de la empresa. Y, la última estrategia tiene que ver ya con la visibilidad o incidencia, buscar influir no solamente en los tomadores de decisión sino también en líderes de opinión, ¿no? Entonces

---

<sup>143</sup> Diaconía para la Justicia y la Paz de Piura, Asociación Pro Derechos Humanos, Comisión Episcopal de Acción Social, CEPES, Cooperación, Eco Perú, Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz, Asociación Civil Labor, Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y *Oxfam*. Este grupo se constituiría después en la Red Muqui.

en términos generales, esas cuatro estrategias se dieron, ¿no? y además, creo yo, de manera muy exitosa (Entrevista N° 14 a un miembro de una ONG de Perú, 2014).

Los argumentos y posiciones centrales del Frente en contra del proyecto minero eran: i) la incompatibilidad entre la actividad agrícola y minera; ii) los potenciales daños a la salud de la población y el ambiente; iii) la eventual reubicación del pueblo de Tambogrande; iv) la validez del EIA presentado por la empresa; y v) el derecho de la población local a decidir y a ser consultada (Defensoría del Pueblo de Perú, 2010:62).

Durante el año 2001 el conflicto escaló, se sucedieron una serie de paros y movilizaciones masivas que incluyeron más de 40 heridos y destrozos por 600.000 dólares a los campamentos de la compañía contratista de MMC, la empresa *Britton Hnos*. Esta última inició una demanda por daños y perjuicios y 56 campesinos fueron declarados culpables. La Iglesia, a través de la Diaconía para la Justicia y la Paz, tuvo un rol muy activo en ayudar y brindar asistencia legal a cada uno de los sentenciados. Ese mismo año uno de los líderes del Frente –el empresario manguero Godofredo García Baca– fue asesinado, lo cual representó un enorme quiebre en la crisis que atravesaba el conflicto ambiental.

En ese contexto, la DP –en su rol de mediadora– y la oficina defensorial de Piura convocaron a una mesa de diálogo de la cual participaron los actores más relevantes: los funcionarios del MEM, los ministros de Agricultura y Energía y Minas, la Iglesia, las autoridades distritales, y los representantes de la población local y del Frente. Allí se discutió la necesidad de una auditoría externa para analizar objetivamente el EIA presentado por la empresa canadiense y una modificación al reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los EIA. El MEM respondió rápidamente con un nuevo reglamento que

incorporó las propuestas de la DP y por primera vez se plasmó formalmente la idea de una consulta previa antes de llegar a la audiencia pública:

(...) resulta necesario elaborar un nuevo reglamento en el cual se fortalezca la participación de la ciudadanía, habiéndose recogido para la elaboración de la presente resolución ministerial las propuestas formuladas por la Defensoría del Pueblo (...). Art. 3. Procedimientos de consulta. Consulta Previa: constituido por talleres previos que serán convocados por la dirección general de asuntos ambientales en conjunto con la autoridad regional del lugar en donde se pretende desarrollar el proyecto. (RM N° 596– 2002:1– 4).

El accionar de la DP en su nuevo rol de mediador constituyó un ejercicio experimental. El caso de Tambogrande sirvió, entre otras cosas, para posicionar a la DP en el tema. Como lo explica un referente de una ONG:

Pero además era el inicio de varias cosas, ¿no? en primer lugar, a la DP le toca enfrentar por primera vez un conflicto que fue un conflicto que polarizó y que abrió una atenta discusión muy interesante, el derecho a la consulta, el conflicto entre dos actividades económicas, minería versus agricultura. Toda la discusión de la participación ciudadana, de... los estudios de impacto ambiental. Fue un caso (...) por eso es un caso emblemático (Entrevista N° 14 a un miembro de una ONG de Perú, 2014).

El Frente, paralelamente al proceso de diálogo y en conjunto con la Mesa Técnica y el alcalde Rengifo (quien en un primer momento estaba a favor de la explotación minera), conformó una *alianza influyente* (Tarrow, 1994) de la que surgió la estrategia para realizar una consulta pública vecinal en concordancia con las atribuciones presentes en la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 23.853/84):

Entonces el conflicto de Tambogrande, por sus particularidades porque además no era el típico escenario de una empresa minera, de una gran empresa (...) con una población que tampoco era la típica comunidad campesina con economías de auto subsistencia sino era una población, digamos, en la zona de Tambogrande, el valle de San Lorenzo con agricultura frutícola, con pequeños pero también medianos, y algunos no tan medianos, agricultores, con capacidad económica con cultivos vinculados a mercados de exportación. Entonces, es una característica particular que hizo que el caso se convierta en un caso conocido y ahí se organiza la primera consulta ciudadana, hasta donde tengo entendido, de América Latina (Entrevista N° 14 a un miembro de una ONG de Perú, 2014).

Inmediatamente el alcalde firmó la Ordenanza Municipal (N° 012–2001), logrando el acuerdo del Concejo Municipal (N° 020–2001–MDT–CM) y el apoyo financiero de *Oxfam*<sup>144</sup>. De

---

<sup>144</sup> *Oxfam* es una confederación internacional conformada por organizaciones no gubernamentales nacionales de diversos países.

modo que el 2 de junio de 2002 se realizó la consulta. Los resultados fueron contundentes: el “no a la mina” ganó con una gran mayoría de votos (93 %) y el conflicto se encauzó. La consulta tuvo efectos también en el ámbito “global”, como relata un representante de una ONG:

Al día siguiente que se produjo la consulta ciudadana, las acciones de Manhattan en la bolsa de Toronto se cayeron de manera significativa, casi un 30%. Entonces ese indicador es muy importante cómo el conflicto se movió en diferentes ámbitos colocándose y debatiéndose el caso, la primera consulta el... tema de debate nacional, ¿tienen derecho, no tienen derecho? pero también en ámbitos ya más globales, como mencionaba el tema de la bolsa de Toronto. ¿No? (Entrevista N° 14 a un miembro de una ONG de Perú, 2014).

Posteriormente, en las elecciones municipales llevadas a cabo el 11 de noviembre de 2002, el presidente del Frente (Francisco Ojeda) fue elegido alcalde de Tambogrande. El gobierno nacional no reconoció la consulta vecinal por considerarla ilegal y las RIGs de disputa entre los gobiernos subnacionales y el nacional se intensificaron. Así lo expresa en una entrevista el ex Alcalde Francisco Ojeda:

Ya que el gobierno no quiso resolver el conflicto con la transnacional canadiense, el pueblo hizo la consulta. Con ello Tambogrande ha sido el primer distrito en el Perú y en el mundo que impulsó una consulta vecinal sobre la minería (...) En primer lugar, la transnacional minera tenía que irse de Tambogrande, ya que el gobierno tuvo que tomar en cuenta nuestra opinión. En segundo lugar, nuestra lucha y la consulta son ejemplos para el resto del país y del mundo. Producto de ello es la repetición de la consulta en diferentes lugares del Perú y del mundo. La consulta y la lucha también fortalecieron la agricultura. Dijimos no a la minería, y al mismo tiempo más fuerzas pusimos en la agricultura (Entrevista al líder del Frente y ex alcalde Francisco Ojeda en De Echave *et al.*, 2009: 320).

En la segunda mesa de diálogo post consulta convocada por la DP, el fervor triunfalista del Presidente del Frente y alcalde electo (junto con la negativa del gobierno central a aceptar los resultados de la consulta) evidenció la dificultad de generar un diálogo productivo cuando no existen las condiciones necesarias. Unos días después, el proceso caducó cuando el Presidente del Frente (ya alcalde de Tambogrande) comunicó a la DP su decisión de retirarse del proceso:

Pero al mismo tiempo era el inicio, y ahí sí era el inicio, de una Defensoría que comenzó (...) a crear oficinas regionales. Entonces... eh... ahí, digamos, los tomó ese conflicto, una situación donde ya no solamente era la Defensoría que tenía que responder al resto sino tenían que responder esta oficina regional territorial con menores recursos y posibilidades. Por ejemplo, la gente de

Tambogrande no vio con buenos ojos la intervención de la Defensoría en la zona. Porque los veían muy débiles, todavía en un contexto político en el cual no tenía mucha capacidad de desarrollar las cosas como después las han desarrollado, entonces sí fue un momento bien particular (Entrevista N° 14 a un miembro de una ONG de Perú, 2014).

El proyecto minero y su EIA entraron en la etapa de audiencias públicas para su aprobación. Sin embargo, éstas se cancelaron bajo el pretexto de que no se podía garantizar la seguridad de los asistentes. El 10 de diciembre de 2003, la compañía estatal (Centromin) notificó a MMC (su contraparte privada) que, al no haber cumplido los términos del acuerdo (en este caso, realizar las audiencias públicas), perdía el derecho a explotar las concesiones de Tambo Grande.

Aunque el conflicto significó un hito en la lucha contra la minería en la región, también produjo una mayor centralización de las competencias y facultades en el gobierno nacional. Las RIGs de predominio nacional se acentuaron a partir de la sanción de una ley que regulaba las concesiones mineras en zonas urbanas (Ley N° 27.015/01) y les retiraban a los gobiernos distritales las atribuciones sobre planificación del desarrollo urbano y las actividades mineras. Posteriormente, a partir de la sanción de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27.972/03)<sup>145</sup>, también se le recortaron las facultades genéricas de las municipalidades en torno a los mecanismos de participación ciudadana y se limitaron sus potestades para garantizar la protección del medio ambiente y para planificar el desarrollo de sus circunscripciones (Revesez, 2009:97).

La DP se retiró de Tambogrande después del cese del diálogo. Sin embargo, este proceso fue de gran aprendizaje institucional para la Defensoría. A partir de ese momento, la DP, profesionalizó su rol de observador de la conflictividad ambiental: diseñó el Sistema de

---

<sup>145</sup> En la anterior Ley Orgánica N° 23.853/84 las municipalidades provinciales y distritales tenían poder para decidir sobre la realización y planificación de actividades en áreas de expansión urbana.

Monitoreo de Conflictos Sociales y comenzó a realizar un seguimiento sistematizado de los conflictos en el Perú. Es más, fue gracias a Tambogrande que la DP se posicionó como mediadora y promotora del diálogo, mostrando luego una gran flexibilidad para asumir distintos roles en la canalización de los conflictos. Así pues, cuando le tocó a un representante de la DP expresar su opinión en un medio de comunicación sobre el uso de la consulta pública vecinal, éste defendió la legalidad de la misma. Tal como lo recuerda un representante de una ONG:

Un programa en Canal N de cable, que se hizo un espacio importante pese a que es solamente por cable, un espacio importante de discusión sobre temas sociales y políticos. Y... él dice porque la intención de la entrevista era evidenciar... casi la ilegalidad de las consultas. Y yo me acuerdo clarito que él dice: “No se puede decir que la consulta, no es legal” que es un poco lo que decían. Lo que sí se podría decir es que el Ministerio de Energía y Mina no tiene obligación de aceptarla pero la consulta no es ilegal. No se puede decir que es ilegal (Entrevista N° 14 a un miembro de una ONG de Perú, 2014).

De esa manera, la DP aprendió a realizar un juego defensorial polifónico, en varios niveles y muy útil para canalizar los conflictos. Mientras que una postura rígida la hubiese dejado *fuera de juego* rápidamente, este aprendizaje fue fruto en parte de la intervención en el conflicto de Tambogrande.

Por último, para lograr una comprensión más profunda del problema, se describen a continuación las principales etapas que atravesó el conflicto de Tambogrande (Cuadro 4).

**Cuadro 4. Etapas del conflicto de Tambogrande**  
(Fuente: elaboración propia)

Etapas del conflicto	Descripción
<b>Pre-instalación (1998-1999)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El ejecutivo nacional a través del MEM publica el Decreto 014-99-EM que habilita las inversiones privadas en la actividad minera y permite la venta de derechos de concesiones mineras en el distrito de Tambogrande.</li> <li>-Se crea la S.A del proyecto minero Tambo Grande integrada por <i>Manhattan Minerals Corp.</i> (MMC) y la empresa estatal Minero Perú.</li> <li>-El Frente de Defensa de los Intereses de Tambogrande convoca a reuniones al alcalde y a la</li> </ul>

	<p>empresa, sin embargo éstos rechazan la invitación.</p> <p>-El gobierno distrital emite el Decreto 010-99-MDT- que habilita a la minera a realizar perforaciones en la zona urbana.</p>
<b>Manifestación (2000)</b>	<p>-La población local se aglutina en el Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande</p> <p>-Se inician acciones colectivas, paros y manifestaciones públicas de rechazo a la minería.</p> <p>-La empresa realiza una campaña puerta a puerta.</p> <p>-Se forma la Mesa Técnica de apoyo al FDVSLT.</p>
<b>Escalada (2001)</b>	<p>-Las movilizaciones masivas generan destrozos de las casas modelo de la empresa <i>Manhattan</i> y del campamento de la empresa contratista <i>Britton Hnos.</i> Hay detenidos y más de 40 heridos.</p> <p>-La empresa <i>Britton Hnos.</i> inicia un juicio contra los pobladores y miembros de FDVSLT. Se declara culpable a 56 personas.</p> <p>-Asesinan al empresario local Godofredo García Barca</p> <p>- La DP convoca a la primera mesa de diálogo.</p>
<b>Encauce (2002-2003)</b>	<p>-En 2002 se realiza la consulta pública vecinal por ordenanza municipal (N° 012-2001-MDT-C). Gana el No a la minería por un 93 %.</p> <p>-El gobierno central declara no vinculante la consulta.</p> <p>-Posteriormente hay elecciones distritales y es elegido alcalde un miembro de FDVSLT, Francisco Ojeda (2003-2006).</p> <p>-El MEM aprueba un nuevo reglamento de consulta y participación ciudadana para la aprobación de los EIA.</p> <p>-La DP convoca a la segunda mesa de diálogo post consulta (2003). El FDVSLT se retira de la mesa.</p> <p>-Los gobiernos distritales y el gobierno regional de Piura emiten una declaración para que se respeten los resultados de la consulta pública.</p> <p>-El FDVSLT consigue el apoyo de congresistas para presentar un proyecto de ley que declare la intangibilidad de la agricultura en Tambogrande.</p> <p>-Se suspenden las audiencias públicas para la aprobación del EIA.</p> <p>- El gobierno central impulsa una Ley que Regula las Concesiones Mineras en Zonas Urbanas (N° 27.015/01) retirándole a los gobiernos distritales las atribuciones sobre planificación del desarrollo urbano y las actividades mineras. Luego en 2003 se aprueba una nueva Ley Orgánica de Municipalidades (N° 27.972/03) y se recortan todas las facultades de planificación y mecanismos de participación ciudadana de los gobiernos provinciales y distritales.</p> <p>-A fines de 2003 la empresa estatal heredera de los derechos de Minera Perú, Centromin, declara que la empresa MMC no cumple con los requisitos exigidos en el contrato y por lo tanto pierde sus derechos sobre el proyecto Tambo Grande.</p>

## 5.4 Conflicto de Río Blanco

La etapa de pre-instalación del conflicto comenzó a fines de la década de 1990, cuando la empresa australiana *Newcrest*<sup>146</sup> descubrió un gran yacimiento de cobre y molibdeno en las provincias de Huancabamba y Ayabaca, en la región de Piura. Los territorios en los que se localizó esa potencial explotación metalífera pertenecían a las comunidades campesinas de Segunda y Cajas (Huancabamba) y Yanta (Ayabaca). Es importante destacar que el conflicto de Río Blanco se inició inmediatamente después de la salida de MMC de Tambogrande y, por lo tanto, los antecedentes de dicho conflicto influyeron directamente, ya sea en el accionar del Frente de oposición como en el de la DP.

La disputa se manifestó cuando el Ministerio de Energía y Minas del Perú aprobó el estudio de impacto ambiental de la minera Majaz (subsidiaria de la empresa *Monterrico Metals*) y la autorizó a realizar exploraciones. A partir de allí se sucedieron movilizaciones y marchas masivas (que dejaron como saldo muertos y heridos), junto con denuncias por violaciones de los derechos humanos, acusando a la empresa de haber torturado a comuneros y ronderos opuestos al proyecto, y de haber llevado adelante un proceso de consulta poco claro con las comunidades.

En 2005, se creó un espacio de abierta oposición a la minería, el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte (en adelante, el Frente). Éste le solicitó a la Defensoría que, en su rol de colaborador crítico, realizara una investigación de oficio sobre la autorización

---

<sup>146</sup> Posteriormente se realizaron una serie de transferencias de acciones que derivaron en la creación de la empresa Río Blanco LLC (50% *Newcrest* y 50% *Cyprus*). Luego Río Blanco LLC adquirió las acciones que estaban en manos de la empresa peruana Minera Coripacha S.A. En 2003 esta sociedad se disolvió, las empresas *Phelps Dodge* y *Giteness Exploration* adquirieron las concesiones. Ésta última transfirió sus acciones a Minera Majaz y luego *Monterrico Metals* adquirió el 100% del total de las acciones del proyecto Río Blanco. En 2007 *Monterrico* vendió el paquete accionario a un consorcio chino *Zijing Consortium* y se creó la subsidiaria *Río Cooper S.A.*

administrativa (proceso de aprobación del EIA) otorgada por el MEM a la Minera Majaz. La investigación llegó a la conclusión de que el gobierno nacional “había actuado en contra de la ley” y que las comunidades campesinas no habían otorgado su consentimiento –o, por lo menos, no lo habían hecho los dos tercios de sus integrantes– tal como lo exigían las normas vigentes. Según Bebbington *et al.* (2007:68), un funcionario de la Defensoría declaró: “El Ministerio de Energía y Minas está yendo contra la ley. ¿Quién lo para?”. Paralelamente, se implementaron dos espacios de diálogo; uno promovido por el gobierno regional –la mesa de concertación– y otro por el gobierno nacional –el comité de diálogo–. Ambos fracasaron y la DP esta vez actuó solamente como observadora.

Las RIGs de predominio y disputa se acrecentaron aún más cuando los gobiernos subnacionales (distritos de Pacaipampa, Carmen de la Frontera y Ayabaca) convocaron a sendas consultas públicas vecinales en sus respectivas circunscripciones, que resultaron en un amplio rechazo a la minería en la región (más del 94%). A pesar de haber sido recortadas las facultades de los gobiernos distritales (caso Tambogrande), la nueva Ley Orgánica de Municipalidades dispone entre las atribuciones del Concejo Municipal el aprobar normas que garanticen una efectiva participación vecinal (art. 9). Además el art. 31 de la Constitución nacional dice que “los ciudadanos tiene derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum (...)”. El gobierno nacional –tal como lo había hecho anteriormente en Tambogrande– no reconoció la consulta, pero esta vez también criminalizó la protesta social, militarizó la zona y promovió juicios y demandas contra los comuneros, ronderos y alcaldes.

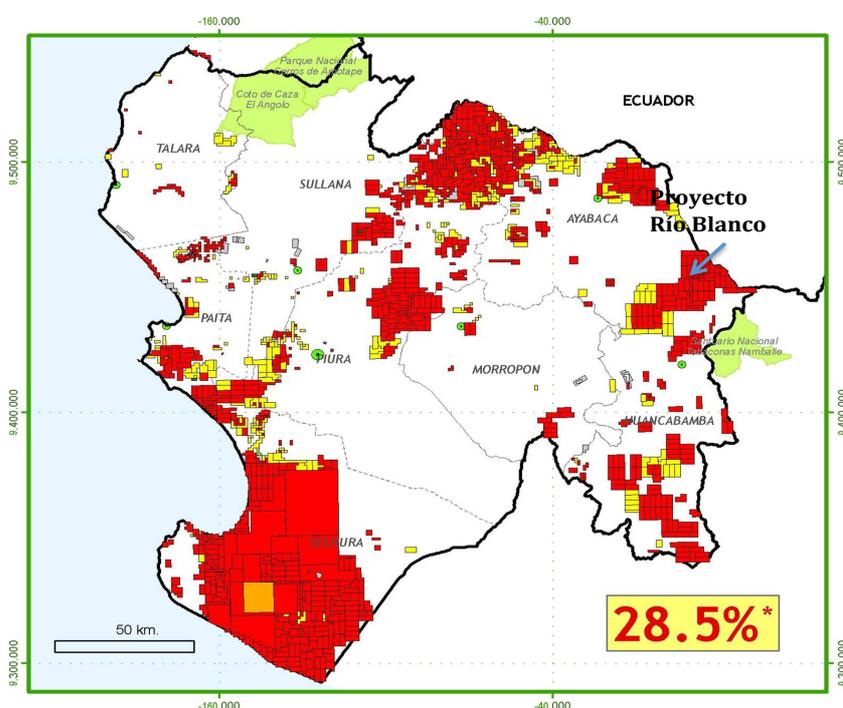
Frente al avance del gobierno central, por otro lado, los gobiernos subnacionales fortalecieron su posición y encauzaron el conflicto a partir del uso de instrumentos de ordenamiento territorial, tales como la Zonificación Ecológica Económica. Por ejemplo, en Piura se

definieron a los sectores concesionados para proyectos mineros metálicos ubicados en territorios comunales como “zonas de tratamiento especial<sup>147</sup>” y se crearon espacios de protección ambiental como “zona de amortiguamiento del ecosistema páramo”.

#### 5.4.1 Características principales de las provincias de Huancabamba y Ayabaca

El proyecto Río Blanco se ubica a 50 km de la frontera con Ecuador en los distritos de Carmen de la Frontera (provincia de Huancabamba) y Ayabaca (provincia de Ayabaca) en la región de Piura (ilustración 5). Estas dos provincias dependen casi exclusivamente de las lluvias para el desarrollo de la agricultura (no existe inversión pública en proyectos de irrigación) y además proveen de agua a las otras seis provincias de la región.

**Ilustración 5. Mapa de Concesiones Mineras en la región de Piura (Fuente: Cooperación, 2010)**



**■ Concesión Minera Titulada**  
**■ Peticionario en Trámite**

\*porcentaje de área concesionada a la minería en la región de Piura en el 2010.

<sup>147</sup> Incluyen áreas arqueológicas, históricas, culturales y aquellas que por su naturaleza requieren de una estrategia especial para la asignación de uso: zonas de indígenas con aislamiento voluntario, zonas para la seguridad nacional, etc.

El proyecto minero intentó explotar un gran yacimiento de metales –cobre y molibdeno– en el cerro Henry's Hill, el cual tiene el potencial de convertir a la región de Piura en un distrito minero y a Río Blanco en una de las minas de cobre más grande de Sudamérica (Bebbington *et al.*, 2007). Las 6.472 hectáreas dadas en concesión a la empresa *Monterrico Metals* y posteriormente a *Zijing Consortium* (en adelante, Minera Majaz) no sólo se encuentran –como ya se mencionó– ubicadas en territorios superficiales que pertenecen a las comunidades campesinas sino también en una zona de gran diversidad biológica –bosques de neblina y páramos– y a 25 km de un ecosistema protegido, denominado el santuario nacional Tabaconas–Namballe<sup>148</sup>. Las provincias de San Ignacio y Jaén (productoras de café orgánico) en el departamento de Cajamarca se encuentran también en la zona de influencia del proyecto minero, dado el potencial impacto de la desembocadura de las aguas del río Blanco en la cuenca del río Chinchipe.

#### **5.4.2 Evolución del conflicto**

El conflicto se hizo manifiesto en 2003, cuando, después de haberse declarado de necesidad pública e interés nacional al proyecto Río Blanco (DS 023–2003 EM), la empresa británica *Monterrico Metals* compró el total de las concesiones mineras. También, a través de su subsidiaria peruana, la Minera Majaz, instaló un campamento en el cerro Henry's Hill. Entre 2003 y 2005 se realizaron dos marchas masivas al campamento de la minera Majaz que derivaron en muertos y heridos. Así lo relata un participante de la mesa de concertación:

Porque digamos así, el liderazgo de la oposición, pasa de Huancabamba a Ayabaca. Porque además en la misma Huancabamba, que es la provincia más cercana, la influencia económica más cercana iba a ser por ahí, entonces había población que estaba a favor del proyecto. Que no eran las comunidades cercanas pero las otras comunidades que veían en eso también una oportunidad, ¿no? Pero el movimiento político contra la mina fue tan fuerte que terminó haciendo caer directivas de

---

<sup>148</sup> El Santuario Nacional Tabaconas Namballe (SNTN) está ubicado en los distritos de Tabaconas y Namballe en la provincia de San Ignacio en el departamento de Cajamarca. Su extensión es de 32.124 hectáreas y conserva un ecosistema único: el páramo.

otras comunidades no involucradas (Entrevista N° 15 a un académico miembro de la Mesa de Concertación, 2014).

A partir de estas movilizaciones se produjeron graves denuncias por torturas efectuadas, por la empresa y la policía nacional, a los comuneros y ronderos opositores al proyecto. Ninguna de las denuncias y acusaciones efectuadas por los campesinos prosperó en el sistema judicial peruano. Finalmente la disputa judicial se resolvió en Londres, frente una denuncia presentada contra *Monterrico Metals* a la Corte inglesa. La demanda tuvo el patrocinio de la ONG Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz (FEDEPAZ) y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, quiénes, a través de la ONG internacional Centro Legal de Defensores del Medio Ambiente (EDLC por su sigla en inglés), lograron que el estudio de abogados británico *Leigh Day & C* los representasen. La Corte emitió una orden judicial de congelamiento contra la empresa minera mediante la cual se la obligo a mantener por lo menos cinco millones de libras de sus activos en el Reino Unido, para garantizar el otorgamiento de reparaciones a los comuneros. Finalmente la empresa ofreció una compensación económica a los campesinos y el juicio nunca se llevó a cabo.

Frente a la intensificación de la violencia, un grupo de alcaldes distritales de las provincias de: Jaén, San Ignacio, Cutervo, Ayabaca, Huancabamba, Tambogrande, Carmen de la Frontera, Morropón, Piura y Bagua formó la “Coordinadora de Alcaldes por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte”<sup>149</sup>. Tiempo después, este espacio se amplió a las comunidades campesinas de Segunda y Cajas y Yanta, a ronderos agrupados en la Federación Provincial de rondas campesinas de Huancabamba, a ONGs y activistas aglutinados en el Frente ambiental de Huancabamba, entre otros, conformando el “Frente para el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte”. La Red Muqui, que había sido –en conjunto con el alcalde– un “aliado

---

<sup>149</sup> Los alcaldes suscribieron “La declaración de Jaén” donde acordaron la formación de la coordinadora.

influyente” en el conflicto de Tambogrande, lo fue también –junto con los alcaldes distritales– en el conflicto de Río Blanco. Ésta formó el Grupo de Majaz a través del cual asesoró y acompañó al Frente.

En ese estadio de escalada del conflicto se conformaron dos espacios de interlocución: la mesa de concertación (MC) y el comité de diálogo (CD). El primero, entre 2004–2005, se formó como “un espacio para compartir información” liderado por el gobierno regional – percibido como *pro minero* por sus expectativas manifiestas de obtener grandes transferencias del canon y regalías– y con el apoyo de mesas técnicas gestionadas por el Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica de Perú (CARC–PUCP). De la MC participaron alcaldes, miembros de las comunidades, la Iglesia, ONGs, medios de comunicación y funcionarios de la empresa, entre otros referentes. La DP, a través de su oficina defensorial de Piura, participó en su rol de observadora. Como lo comenta un participante de la MC, “en realidad la Defensoría funcionó como una especie de pequeño puente, (...) informal (...) [que] aparecía, reportaba, conversaba” (Entrevista N° 15 a un participante de la MC, 2014). En palabras de un investigador del caso:

El caso de la MC ilustra una paradoja: la creación de un espacio de diálogo político, sumado a mecanismos para promover la participación de la población y la transmisión de información, que funcionan con cierta regularidad, que cumple su propósito de convertirse en un espacio de conversación y cuyas mesas técnicas transmiten información y capacidades a la población, múltiples conversaciones con diversos actores en contextos públicos y privados y sin embargo, no se llega por ninguna vía al logro del objetivo central: el EIA participativo (Diez Hurtado, 2006:424).

El segundo espacio, el CD, se constituyó durante 2005 y 2006 como una mesa de negociación cerrada entre el MEM (a través de su oficina de diálogo OGGs) y el Frente (que se había “autoexcluido” de la MC). A la DP en un principio no se le permitió participar, pero más adelante fue aceptada como observadora.

Pese a todos los esfuerzos, los resultados de ambos espacios fueron muy ineficaces, puesto que funcionaron bajo la modalidad cortoplacista de “apagar incendios” más que como un proceso legítimo y genuino de diálogo<sup>150</sup>. Luego del fracaso de los espacios de diálogo, y en un contexto de continua escalada del conflicto, el Frente, a través de las comunidades campesinas de Segunda y Cajas y Yanta, presentó una queja a la oficina defensorial en Piura<sup>151</sup> por el presunto incumplimiento del MEM en la aprobación del EIA de la empresa Minera Majaz. La DP, en su rol de colaborador crítico, solicitó informes<sup>152</sup> a los directivos del MEM sobre la actuación en el proyecto Río Blanco. A partir del análisis de la información presentada, la DP emitió el informe N° 001-2006/ASPMA-MA, en donde verificó que:

– No se cumplió con el acuerdo previo de las comunidades campesinas. La Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas– N° 26505/95– en su art. 11 exige que “para disponer, arrendar o ejercer cualquier otro acto sobre las tierras comunales de la sierra o la selva, se requerirá del acuerdo de la Asamblea General con el voto de no menos de los dos tercios de los miembros de la comunidad”. En el análisis de las actas comunales presentadas por la empresa Minera Majaz en 2002 al MEM se observó que éstas fueron suscriptas y aprobadas sólo por las Juntas Directivas de las Comunidades Campesinas (y no por los dos tercios mencionados en la ley). Por otro lado, se señaló que el acta suscripta en 1997 entre la comunidad de Segunda y Cajas con la empresa Minera Coripacha, presentada por la Minera Majaz, carecía de validez contractual ya que legalmente constituían dos personas jurídicas

---

<sup>150</sup> Ninguno de los dos espacios institucionalizados de diálogo ha logrado establecer un apropiado espacio en negociación, una brecha que permita prever que la instancia suponga el cuestionamiento de alguno de los prejuicios de las partes en disputa. Si no se admite la posibilidad de que en una mesa de diálogo, cada una de las partes “retroceda” en sus posiciones u otorgue algunas concesiones a su oponente, no es posible construir un espacio de concertación (Diez Hurtado, 2006: 429).

<sup>151</sup> Expediente N° 2462-2006.

<sup>152</sup> Oficio N° 0097-2006-DP/ASPMA y oficio N° 178-2006-DP/ASPMA.

diferentes (y se hubiese requerido de una cesión contractual de permisos aprobada por la Comunidad de Segunda y Cajas).

– No se facilitó el debido acceso a la información pública. La empresa produjo un error en la publicación del EIA en lo referente a la zona donde se ubica el proyecto. “Se comunica a la ciudadanía en general, que de acuerdo al art. 6 del reglamento ambiental para las actividades de exploración minera (...) se encuentra a disposición el resumen ejecutivo del EIA del proyecto de exploración minera “Prospecto Río Blanco” de Minera Majaz, ubicado en el distrito de *Huarmaca*<sup>153</sup>, provincia de Huancabamba, Piura” (Defensoría del Pueblo de Perú, 2006:21).

En resumen el informe de la DP concluyó que el MEM no cumplió con exigir a la empresa la acreditación de una autorización previa y legítima de las comunidades campesinas sobre la ocupación o utilización superficial de sus tierras comunales (los derechos del subsuelo son de la Nación), ni con el debido acceso a la información de la población; vulnerando así el derecho a la propiedad de las comunidades campesinas y a la participación informada. Además la DP solicitó ampliar el plazo para realizar comentarios a los EIA y respetar el art. 51 de la Ley General del Ambiente: “cuando las recomendaciones formuladas por la ciudadanía no sean tomadas en cuenta el estado debe fundamentarlo por escrito”. El MEM respondió: “que el requisito de autorización previa de las comunidades no correspondía durante la etapa de exploración en el proceso administrativo del EIA sino que dicho acuerdo debía ser exigido antes de utilizar efectivamente el terreno superficial” (Defensoría del Pueblo de Perú, 2006).

---

<sup>153</sup> No existe ninguna región o municipalidad con ese nombre en el Perú.

Las RIGs de disputa y predominio se tensionaron aún más cuando los alcaldes de los distritos de Pacaipampa, Ayabaca y Carmen de la Frontera (mediante ordenanzas del Concejo Municipal)<sup>154</sup> convocaron sendas consultas públicas vecinales –simultáneas– en sus respectivas circunscripciones. Éstas contaron con el apoyo de un grupo de observadores, formado por ONGs nacionales e internacionales y la Comisión Parlamentaria de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. El no a la mina fue contundente y el conflicto se encauzó electoralmente; en Ayabaca ganó con el 93,4%, en Carmen de la Frontera con el 92,5% y en Pacaipampa con el 97% (Informe Parlamentario, 2008). El gobierno central desconoció la legitimidad del proceso y el MEM, a través de un spot radial, señaló que la Defensoría del Pueblo había declarado “ilegal” la consulta vecinal. La versión fue inmediatamente desmentida por la entonces Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, quién sostuvo que: “la Defensoría dijo que la consulta no es vinculante pero nunca cuestionó la legalidad constitucional de la misma” (El Regional de Piura, 12-09-2007). Más adelante también comentó en una entrevista periodística:

Mire, la gran minería está globalizada, cotiza en las bolsas del mundo, está sujeta a códigos de comportamiento internacional, no solo en materia de medio ambiente sino de derechos humanos. ¿Por qué el estado peruano no acompaña un proceso de tal naturaleza? Los accionistas de una empresa minera globalizada son sus principales fiscalizadores. A Majaz la sancionaron en la Bolsa de Londres. Una burocracia moderna debe manejarse con estándares ambientales que nuestra minería aún no tiene del todo, en particular en el tema del agua, el más sensible para la gente. Ahí hay indicadores objetivos. Si un proyecto cumple o no con estos sabremos si contamina o no. Nada es subjetivo (Entrevista a la ex Defensora Beatriz Merino, El Comercio, 26-4-2010).

A partir de ese momento, el gobierno nacional comenzó una campaña de deslegitimación y criminalización de la protesta social; militarizó parte de la zona, acusó de terroristas<sup>155</sup> antimineros a los comuneros y ronderos opositores e impulsó denuncias penales –a través de la Junta Nacional Electoral– contra los gobiernos distritales por usurpación de funciones. La intervención estatal para la administración de los conflictos, durante el 2006 y 2010, se basó en desarticular las demandas sociales por considerarlas “agentes antimineros” que atentaban

<sup>154</sup> Ordenanzas Municipales: N° 002-2007-MPD-A, N° 003-2007-GLM-PFA y N° 001-2007-MEDCF/A.

<sup>155</sup> Durante el conflicto armado interno (1980-2000), se denominaba terroristas o “terrucos” a los miembros de Sendero Luminoso y del MRTA.

contra el desarrollo del Perú. En 2007, el ex presidente Alan García escribió un artículo en el principal diario del país que se tituló “El síndrome del perro del hortelano, si no lo hago yo que no lo haga nadie” (El Comercio, 28-12-2007). Allí sostenía que por la falta de legalidad y “propiedad segura” en la regulación de los recursos naturales (especialmente en la Amazonia), éstos no podían ser negociados para atraer inversiones privadas y por lo tanto generar empleo y reducir la pobreza:

Y es que allí el viejo comunista anticapitalista del siglo XIX se disfrazó de proteccionista en el siglo XX y cambia otra vez de camiseta en el siglo XXI para ser medioambientalista. Pero siempre anticapitalista, contra la inversión, sin explicar cómo, con una agricultura pobre, se podría dar un salto a un mayor desarrollo (Diario El Comercio, 28 de Octubre de 2007).

La coyuntura política local y la crisis financiera internacional (2007) amainaron el conflicto. Se produjo la venta del proyecto minero a la empresa china *Zijing Mining* y el nombramiento de un nuevo presidente regional en Piura (2010)<sup>156</sup>. La nueva empresa paralizó las actividades de exploración, emitió una disculpa pública “por los errores cometidos en el pasado” y empezó un fuerte programa de responsabilidad social.

Mientras tanto, los gobiernos distritales (Ayabaca y Carmen de la Frontera) se fortalecieron encauzando el conflicto a partir de la implementación de procesos de ordenamiento territorial y, junto al gobierno regional, realizaron la Zonificación Económica y Ecológica de Piura. La misma estableció en su marco bio-ecológico la protección de alrededor de 60.000 hectáreas de páramo y otras 40.000 hectáreas de bosque de neblina, definidas como zona de amortiguamiento del ecosistema páramo; también se crearon zonas de tratamiento especial para los proyectos mineros de Tambo Grande y Río Blanco.

---

<sup>156</sup> El anterior presidente regional, Cesar Trelles, había sido elegido durante dos periodos consecutivos (2000-2010).

A continuación, a modo de síntesis, se describen las principales etapas del conflicto de Río Blanco (Cuadro 5).

**Cuadro 5. Etapas del conflicto de Río Blanco**  
(Fuente: elaboración propia)

Etapas del Conflicto	Descripción
<b>Pre-instalación (1998-2001)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-En 1994 la empresa australiana <i>Newcrest</i> con su subsidiaria peruana la Minera Coripacha descubre un yacimiento de cobre y adquiere concesiones en el área de Río Blanco.</li> <li>-La empresa Coripacha suscribe permisos de uso de tierras superficiales con el presidente de la comunidad de Segunda y Cajas y algunos comuneros de Yanta.</li> <li>-En 1999 se conforma la empresa <i>Río Blanco LLC</i> (50% de sus acciones a nombre de la empresa <i>Newcrest</i> y el otro 50% de <i>Cyprus Amax</i>).</li> </ul>
<b>Manifestación (2001-2003)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El ejecutivo emite el decreto supremo (023-2003-EM) y declara de necesidad pública e interés nacional al proyecto Río Blanco.</li> <li>-En 2003 la empresa <i>Monterrico Metals</i> adquiere el 100% de las acciones del proyecto Río Blanco, su subsidiaria es la Minera Majaz S.A.</li> <li>-La comunidad de Segunda y Cajas acuerda no permitir la actividad minera en sus territorios.</li> </ul>
<b>Escalada (2004-2006)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-El MEM aprueba el EIA del proyecto Río Blanco (resolución N° 478-2003-EM/DGAA) y la habilita a operar en el periodo de 2003-2006.</li> <li>-Entre 2004 y 2005 se realizan marchas masivas contra la minera, donde se registran heridos y mueren dos ronderos. También se denuncian graves violaciones a los derechos humanos por torturas a los comuneros en los campamentos de la empresa.</li> <li>-La Asamblea de la comunidad de Segunda y Cajas emite la resolución comunal N° 001-2004-CSC y declara nula la autorización para la prospección sísmica otorgada a la minera Majaz.</li> <li>-Se forma el Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú (FDSFNP).</li> <li>-En 2006 los líderes comunales que habían otorgado el permiso a la minera emiten una declaración pública donde reconocen su error y aseveran que la empresa no pidió autorización para instalar sus campamentos.</li> <li>-Durante el 2004 y 2006 se generan dos espacios de diálogo-MC y CD- pero las negociaciones fracasan.</li> <li>-La DP emite una carta de oficio al MEM en el que identifica irregularidades en el EIA aprobado para la explotación de la minera.</li> <li>-El FDSFNP le solicita a la DP la elaboración de un informe especial sobre el proceso de aprobación del EIA.</li> <li>-La DP emite el informe N° 001-2006/ASPMA-MA</li> </ul>

	<p>en el que señala las irregularidades en la aprobación del EIA. Las comunidades no habían otorgado autorización válida a la compañía -o por lo menos no lo habían hecho los dos tercios de sus integrantes- tal como lo exige la Ley de Inversión Privada, N° 26.505/95.</p> <p>-Organizaciones de derechos humanos con sede en el Reino Unido realizan una demanda contra la empresa <i>Monterrico Minerals</i> por las torturas realizadas a los comuneros. Finalmente estos aceptan una indemnización de la empresa y el juicio es desestimado.</p>
<p><b>Encauce (2007-2010)</b></p>	<p>-En 2007 las municipalidades de los distritos de: Pacaipampa, Ayabaca y Carmen de la Frontera emiten ordenanzas municipales para realizar una consulta pública vecinal. Los resultados son contundentes: más del 94% de los votantes se declaran en contra de la minería.</p> <p>-El gobierno central emite un spot radial en donde deslegitima la consulta y dice que la DP la considera ilegal.</p> <p>-La DP sale a desmentir públicamente el spot.</p> <p>-El gobierno central no reconoce los resultados de la consulta vecinal.</p> <p>-La junta nacional electoral (JNE) denuncia penalmente a los alcaldes distritales por usurpación de funciones en el proceso de consulta.</p> <p>-La empresa <i>Monterrico Metals</i> es comprada por la compañía china <i>Zijing Mining</i>, su subsidiaria se denomina ahora <i>Río Blanco Cooper S.A</i> (ex Minera Majaz).</p> <p>-La DP, a pedido del Congreso, elabora el informe extraordinario sobre “los conflictos socio-ambientales por actividades extractivas en el Perú” (2007).</p> <p>-La Comisión de pueblos andinos, amazónicos, afroperuanos, ambiente y ecología emite en 2008 un Informe Parlamentario sobre el conflicto. Allí recomienda que la DP propicie el reinicio de la mesa de diálogo.</p> <p>-El OSINERGMIN emite una resolución (N° 444-2008-1-OS/gfm) en donde multa a la empresa <i>Río Blanco Cooper S.A</i> por haber incumplido las normas de seguridad e higiene minera y de conservación y protección del ambiente.</p> <p>-Hay elecciones regionales. El nuevo presidente del gobierno regional de Piura, Javier Atkins, declara su apoyo a la voluntad popular emitida en la consulta vecinal.</p> <p>-Se realiza la ZEE de la región de Piura y se declaran como zonas de tratamiento especial al proyecto de Tambo Grande y el de Río Blanco.</p> <p>-El proyecto minero queda paralizado.</p>

### 5.5 El derecho a la consulta previa, el legislador y una mínima coordinación

El cumplimiento del derecho a la consulta previa se encuentra vigente en el Perú desde 1995, año en el que el país ratificó el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, durante más de una década el estado peruano se resistió a implementarlo

argumentando que éste no podía aplicarse sin una reglamentación que especificara los procedimientos y pasos a seguir (Scurrah y Chaparro, 2013:4).

La intervención de la DP –junto a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso y a las organizaciones y federaciones indígenas<sup>157</sup>– fue clave para posicionar el derecho a la consulta previa en la agenda nacional y lograr, en su rol de legislador, la sanción –y luego, la reglamentación– de la Ley de derecho a la consulta previa. Es más, según Bebbington (2013) los conflictos de Tambogrande y Río Blanco y los sucesos de Bagua (que se detallan a continuación), junto con los elementos presentados en los informes defensoriales<sup>158</sup>, fueron los que llevaron a la DP a presentar en 2009 el proyecto de ley de consulta previa.

En un escenario disputa intergubernamental y de fuerte predominio por parte del gobierno central, fortalecer la capacidad de toma de decisión y negociación de las comunidades campesinas y nativas a partir de procesos de consulta regulados contribuyó, como se relata a continuación, a cambiar (en parte) las RIGs hacia una mínima coordinación centralizada.

En Perú, la población indígena no es sencillamente cuantificable. La Constitución se refiere a comunidades campesinas y nativas (Ley General de Comunidades Campesinas y Ley General de Comunidades Nativas) como personas jurídicas autónomas en su organización, en lo económico y administrativo, en el trabajo comunal y en el uso de sus tierras. Dado que no existe una mención expresa de los pueblos indígenas en la Constitución, se han generado interpretaciones diferentes sobre quienes representan a los pueblos indígenas en el Perú.

---

<sup>157</sup> La AIDSESP y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP), entre otras.

<sup>158</sup> Bebbington (2013:139) sostiene que el informe de la DP sobre Río Blanco sirvió para que posteriormente en el informe extraordinario de conflictos ambientales (2007) se presentasen ante el Congreso recomendaciones específicas sobre el rol del estado en los conflictos.

Según el *Informe sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas* (Defensoría del Pueblo de Perú, 2009):

(...) la comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT ha manifestado: “la comisión considera que en la medida que las comunidades campesinas reúnen los requisitos del art 1. párrafo 1 del Convenio, éstas deben gozar de la protección integral del convenio, independientemente de las diferencias o similitudes con otras comunidades, e independientemente de su denominación” (citado en Defensoría del Pueblo de Perú, 2009:12).

Según el Censo 2007, más de cuatro millones de personas tienen como lengua madre alguna lengua indígena. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estimó que para el año 2010 había alrededor de siete millones de indígenas (cerca del 24% del total de la población)<sup>159</sup>, aunque el número no es absolutamente infalible. Lo cierto es que en este país conviven, por lo menos, cincuenta y dos pueblos indígenas. En la Amazonia se concentran comunidades nativas, entre ellas las que presentan una mayor población son las *asháninkas* y las *awajun*. En la sierra existen asimismo algunas comunidades campesinas (que, en su mayoría, son quechuas). También se encuentran comunidades campesinas en la costa y en la selva (CEPAL, 2014; Defensoría del Pueblo de Perú, 2012).

Desde hace una década, el “consentimiento previo” de los pueblos indígenas a proyectos de desarrollo en sus territorios –tal como lo establece el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo– ha estado en el corazón de la discusión de los conflictos ambientales. El convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales señala que la finalidad del derecho a la consulta es garantizar la inclusión de los pueblos indígenas en los procesos de toma de decisión del estado sobre aquellas medidas administrativas o legislativas que pudieran afectarles (Defensoría del Pueblo de Perú, 2009).

---

<sup>159</sup> El Censo de 2007 incluyó solo el idioma materno, la CEPAL estimó a la población indígena con el siguiente criterio: cuando el jefe de hogar o su cónyuge declararon un idioma indígena, todos los miembros del hogar se asignaron como indígenas (CEPAL, 2014:44).

El Tribunal Constitucional pronunció durante los últimos años una serie de sentencias<sup>160</sup> vinculadas al derecho a la consulta. Entre sus dichos, puede leerse que “el Convenio es un tratado internacional de derechos humanos que ostenta rango constitucional, por lo tanto los derechos reconocidos en el mismo gozan de protección en la Constitución nacional” (STC N° 03343– 2007– PA/TC, fundamento 31).

Sin embargo, fue recién a partir de los violentos enfrentamientos ocurridos en 2009 en la Amazonia peruana por los decretos promulgados por el ex presidente Alan García, el efecto del “Baguazo”, que la consulta previa se convirtió en motivo de debate nacional. Los orígenes del conflicto de Bagua se remontan al 2006 tal como lo relató la ex Defensora, Beatriz Merino, ante el Congreso:

...el poder ejecutivo presentó al Congreso de la república el proyecto de Ley N° 840/2006–PE (denominada “Ley de la Selva” o Ley Forestal y de Fauna Silvestre), en el que se planteaba un cambio en el régimen de las tierras forestales sin cobertura boscosa o eriaza, de dominio estatal, para promover la participación de determinados agentes –con capacidad de inversión– en actividades de reforestación luego de adquirirlas en propiedad vía “adjudicación en venta”, previo compromiso de inversión (Defensoría del Pueblo de Perú, 2009:7).

En 2008 el gobierno emitió una serie de decretos legislativos (un total de 33 decretos) y la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP)<sup>161</sup> demandó la derogatoria de once de los decretos que consideraba contrarios a lo establecido en las garantías constitucionales y en el Convenio N° 169. Los decretos legislativos proponían facilitar la adquisición por terceros de tierras de las comunidades campesinas y nativas en la Amazonia reduciendo el número de comuneros que tenían que votar para aprobar las transacciones. Según Bebbington (2013), esta decisión podía leerse como un “mensaje” ante el *impasse* en que se encontraba el conflicto de Río Blanco. Los decretos más conflictivos

---

<sup>160</sup> STC N° 0042-2004-AI/TC, STC N° 03343-2007-PA/TC, STC N° 0025-2005-PI/TC, STC N° 0022-2009-PI/TC y STC N° 05427-2009-AC-TC.

<sup>161</sup> La AIDSESP está integrada por 7 organizaciones regionales y 44 federaciones que abarcan casi la totalidad de los 52 pueblos indígenas.

fueron el DL N° 1.090 que aprobaba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y el DL N° 1.064 que establecía un régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario. A partir de allí el conflicto escaló y se anunciaron medidas de fuerza. Hubo dos grandes paros amazónicos, el último en 2009 (el ya mencionado Baguazo) donde se tomó la “estación 6” del Oleoducto Norperuano de la empresa estatal petrolera Petroperú, en la provincia de Bagua, y derivó en 33 muertos y cientos de heridos.

Durante el período 2008–2009, la DP efectuó por distintas vías llamados al diálogo: realizó encuentros con miembros de la AIDSESEP y funcionarios del gobierno nacional, anuncios de “alto a la violencia” en los medios de comunicación, informes al Congreso, misiones en terreno a la Amazonia, promovió la visita del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas y por último exhortó al titular de la Presidencia del Consejo de Ministros a que emita un decreto para formalizar la instalación de una mesa de diálogo con los dirigentes de AIDSESEP. Asimismo, presentó dos demandas ante el Tribunal Constitucional<sup>162</sup> frente a la violación de derechos de identidad cultural, de la propiedad de la tierra y de consulta previa de los pueblos indígenas. Finalmente ante la resistencia de los pueblos amazónicos, los decretos fueron anulados y el gobierno nacional convocó a las mesas nacionales de coordinación post Bagua. Mediante resolución (N° 117-2009-PCM) se constituyó el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos. Se formaron cuatro espacios de diálogo: 1) Mesa de investigación de los sucesos de Bagua, 2) Mesa de propuestas de solución a los decretos legislativos, 3) Mesa de consulta previa y 4)

---

<sup>162</sup> Expedientes N° 00014-2008-PI/TC y N° 017-09-PI/TC. La DP presentó demandas contra dos de los decretos promulgados, el decreto N° 1.015 (que unifica los procedimientos administrativos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con los de la costa para mejorar su producción comercial y su competitividad agropecuaria) y el mencionado N° 1.064. El Tribunal se pronunció estableciendo: “correr la demanda de inconstitucionalidad al poder ejecutivo”. Luego los decretos fueron anulados y la causa declarada improcedente.

Mesa de propuesta nacional de desarrollo amazónico. A continuación, un funcionario de la DP explica el rol defensorial:

Pero la Defensoría (...) en el momento de crisis total tuvo un rol muy fuerte (...) no solamente proactivamente proponiendo la ley, llamando al diálogo, generando mesas donde estaban las comunidades indígenas y el estado, sino que fue la que hizo incidencia para que se crearan estas mesas de diálogo porque mandó una carta a la PCM. Bueno, en todo eso lo asesoraban las dos adjuntías pero principalmente la Adjuntía de Conflictos, porque era en un momento de crisis y de tensión muy alta (Entrevista N° 17 a un ex funcionario de la DP de Perú, 2013).

Paralelamente, la Defensoría en su rol de legislador emitió el informe *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas* (2009), en el que analizó –a pedido del Congreso– una serie de propuestas de proyectos de ley de consulta previa<sup>163</sup> y presentó luego el *Informe sobre el caso Bagua* (2010). La DP señaló que: “la consulta es un derecho que promueve la inclusión de un sector de la población históricamente excluido” y definió las distintas etapas que debía atravesar dicho proceso: verificación, identificación, publicidad y transparencia, información, evaluación interna, proceso de diálogo y decisión (Lanegra y Merino, 2013:112). Además participó activamente como observador en las mesas de diálogo post Bagua donde puso a discusión una propuesta de Ley marco para el derecho a la consulta<sup>164</sup>. Como lo relata un participante:

Luego de lo que pasó con Bagua con los muertos y todo, el estado cede un espacio para el diálogo con las organizaciones. Y ahí se abren cuatro mesas de diálogo. Una iba a tratar el tema forestal, que era algo por lo que estaban reclamado fuerte también. Otro era el tema de consulta y la otra era una comisión que iba a investigar lo que había pasado en Bagua, la Comisión de la Verdad en Bagua. Y el otro era toda agenda histórica, la educación, salud, seguridad alimentaria; todos los temas de sus demandas históricas estaban ahí. Y en la comisión de consulta la idea era elaborar una propuesta, lo único que estaba era lo que había presentado la Defensoría. Entonces las organizaciones también, porque era su autonomía, porque estaban reclamando el derecho que se consultara todo, dijeron presentemos nuestra propuesta. Y presentaron su propuesta pero era lo mismo, salvo algunas pequeñas cosas siempre más arribita de la Defensoría. Igual la propuesta que salió de la mesa era muy parecida a la propuesta que presentó la Defensoría (Entrevista N° 17 a un ex funcionario de la DP de Perú, 2013).

El 6 de julio de 2009, la DP, haciendo uso de su facultad de iniciativa legislativa y aprovechando una ventana de oportunidad política, presentó ante el Congreso el proyecto de

---

<sup>163</sup> Proyectos de ley N° 413-2006-CR, N° 427-2006-CR y N° 2016-2007-CR.

<sup>164</sup> En la Mesa de Consulta Previa se discutió el proyecto de ley de la DP: “tendremos como documento de referencia la propuesta de norma legal de la Defensoría” (Acta acuerdo N° 4, Mesa N° 3, 2009)

“Ley Marco del Derecho a la Consulta”<sup>165</sup>. Paralelamente, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología retomó el proyecto de ley generado fruto del proceso previo de articulación de los intereses y las demandas sociales de los pueblos indígenas en las mesas post Bagua. Así explica el rol de la DP un ex funcionario:

Sí, ahora, lo trabajaron muy rápido (...) pero lo otro fue que si bien fue muy rápido, la Defensoría tenía todo hacia atrás, que eran todas las reuniones que la Defensoría había tenido con las organizaciones cuando ellos planteaban sus demandas, y ya sabía muy bien qué querían, por dónde querían, lo habían visto (...) Entonces ellos lo presentaron como un proyecto de la Defensoría aprovechando la iniciativa constitucional que tenían (Entrevista N° 17 a un ex funcionario de la DP de Perú, 2013).

Si bien la discusión de estos proyectos de ley impulsó el debate en el Parlamento y la posterior aprobación de un dictamen de proyecto de ley, éste quedó trunco cuando el entonces presidente Alan García planteó una serie de observaciones al proyecto de ley de consulta previa aprobado por el Congreso<sup>166</sup> (Scurrah y Chaparro, 2013). La asunción del presidente Humala permitió reimpulsar el debate político y la posterior aprobación de la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (Ley N° 29.785/11) el 7 de septiembre de 2011. Abriendo así un nuevo capítulo para la agenda de derechos y de los conflictos ambientales mineros en el Perú. Como menciona un referente de una ONG:

Cuando gana las elecciones Humala, una de las primeras cosas que hace es aprobar ese proyecto de ley, que ya estaba listo prácticamente para ser aprobado. Y se aprueba casi por unanimidad, y eso sucede casi en paralelo con todos los problemas en Conga (...) muchas de las comunidades quieren, que el proceso de consulta sea una manera para bloquear la entrada de estos proyectos o condicionar los proyectos. Porque hasta ahora las relaciones de negociación y concertación entre la empresa y las comunidades no son equilibradas, entonces la ley viene de alguna manera a equilibrar poder, es una manera de poner agendas de desarrollo para las comunidades. Y en algunos otros casos definitivamente no quieren, o sea es una manera de conservar su espacio... hay algunas que no tienen ningún interés (Entrevista N° 13 a un referente de una ONG de Perú, 2014).

---

<sup>165</sup> Proyecto de ley N° 3370/2008-DP.

<sup>166</sup> El 8 de mayo de 2010 se aprobó el dictamen del proyecto de ley de consulta previa con 62 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones (Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, 2012).

## 5.6 Conclusiones

Los conflictos de oposición a la minería analizados están vinculados entre sí, no sólo por las demandas sociales, los derechos en juego, la transferencia de estructuras de apoyo a los grupos movilizados (Red Muqui, CONACAMI, etcétera) y las alianzas influyentes (Frentes de oposición) que se generaron para realizar las consultas públicas vecinales. También –y fundamentalmente– lo están por los roles que puso en juego la DP para la canalización de los conflictos ambientales.

La Defensoría, tal como se ilustra en el cuadro 6 a continuación, mantuvo constantemente dos roles: el de colaborador crítico y el de observador. Este último lo desarrolló en toda su profundidad, con metodologías que ayudaron a crear un registro nacional creíble de la conflictividad ambiental en el Perú. La DP, entonces, se posicionó como un “mediador legítimo”, supliendo muchas veces el trabajo del poder ejecutivo. También se convirtió en un promotor del diálogo entre los funcionarios gubernamentales de todos los niveles y entre los actores sociales (ONGs, comunidades campesinas y nativas, etcétera) involucrados en la conflictividad ambiental.

Por otro lado, ante la grave situación de violación de los derechos humanos en Bagua, cuando el conflicto parecía no encauzarse, la DP ejerció excepcionalmente el rol de litigante; haciendo uso así de toda la batería de recursos institucionales que tenía a su disposición. Y finalmente en su rol de legislador supo combinar las agendas de un conjunto de organizaciones no gubernamentales, de representantes de federaciones indígenas y de legisladores, en pos de la sanción de una Ley de Consulta Previa consensuada.

**Cuadro 6. Roles de la DP de Perú**  
**(Fuente: elaboración propia)**

Roles de la DP de Perú		
<b>Constante:</b>	Observador	-Monitoreo institucionalizado de los conflictos (SIMCO). -Garantía de los acuerdos de la MC y CD en Río Blanco. -Observación de espacios de diálogo (mesas post Bagua).
	Colaborador crítico	-Informes especiales e investigaciones. -Presentaciones ante el Congreso.
<b>Excepcional:</b>	Litigante	-Presentación de amparos sobre la consulta previa.
<b>Predominante:</b>	Mediador	-Mesa de diálogo de Tambogrande. -Interposición de buenos oficios y llamados públicos al diálogo.
	Legislador	-Ley de Consulta Previa. -Revisión de leyes.

El conflicto ambiental en Perú es un problema omnipresente (Bebbington, A. y Bebbington, D., 2009). Los datos y los conflictos analizados pusieron de relieve un notable incremento y escalada de los conflictos ambientales en los últimos diez años, en parte, por la existencia de RIGs de disputa entre los gobiernos a nivel horizontal y vertical en torno al reparto de los beneficios de la renta minera y los modelos de desarrollo y por las fuertes RIGs de predominio del gobierno central en torno a la fiscalización ambiental minera; pero también por la existencia de demandas sociales por derechos históricamente insatisfechas.

Tal como se planteó en el capítulo introductorio, cuando las RIG son de disputa y/o predominio y el conflicto está manifiesto o en su etapa de escalada, la DP actúa predominantemente como mediador y/o legislador. Este es el caso de la DP peruana quien – junto con el accionar de representantes de otros niveles del poder legislativo (la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología)– contribuyó a cambiar,

en parte, a las RIGs desde unas “de predominio y disputa” hacia unas “de mínima coordinación centralizada”.

Si bien la ley sentó las bases para una articulación coordinada entre los distintos niveles de gobierno y un mayor protagonismo de los gobiernos subnacionales (como entidades promotoras de los procesos de consulta), su posterior reglamentación<sup>167</sup> evidenció la persistencia de actitudes centralizadoras por parte del gobierno nacional. En el art. 2 la Ley estableció que “los gobiernos regionales y locales solo podrán promover procesos de consulta previo informe favorable del Viceministerio de Interculturalidad respecto a las medidas que puedan aprobar conforme a las competencias otorgadas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y en la Ley de Municipalidades (...) corresponde a los gobiernos regionales y locales la decisión final sobre la medida”. Sin embargo, aún es muy temprano para evaluar los efectos de la implementación de la citada ley.

En definitiva, las actividades que se han analizado –el rol de mediador en sus inicios en Tambogrande, la fiscalización sobre las irregularidades en la aprobación del EIA en el conflicto de Río Blanco, el informe extraordinario sobre conflictos ambientales requerido por el Congreso (2007) y la participación en las mesas de diálogo post Bagua– constituyeron la base a partir de la cual la DP se posicionó como un legislador para regular la consulta previa a los pueblos indígenas. De ese modo, las RIGs cambiaron y la DP logró canalizar productivamente por la vía legislativa una de las causas estructurales de los conflictos ambientales en Perú, como es la falta de participación de las comunidades locales en las decisiones que afectan el uso de sus territorios y, en última instancia, sus vidas.

---

<sup>167</sup> Reglamento de la Ley de Consulta Previa, Decreto Supremo N° 001-2012-MC. La DP tuvo un rol muy activo en el seguimiento a la reglamentación, solicitó al poder ejecutivo que se publique la base de datos oficial de los pueblos indígenas u originarios y la guía metodológica para la implementación del derecho de consulta. Finalmente ambos instrumentos fueron publicados en el boletín oficial por el gobierno nacional.

## VI.

### **¿EL AMIGABLE COMPONEDOR, EL LEGISLADOR O EL ABOGADO DEL PUEBLO?**

Esta tesis ha querido dar cuenta del papel novedoso que juega la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales y del abanico de roles que la misma asume para la canalización de esos conflictos. Para ello, se comparó el accionar de dos Defensorías latinoamericanas que poseen una reciente pero próspera trayectoria en la canalización de las disputas ambientales. La riqueza conceptual de los casos –y conflictos– elegidos ha permitido explorar en detalle los diferentes roles –colaborador crítico, observador, mediador, litigante y legislador– asumidos por la DP. Cabe destacar que estos roles no son *excluyentes* ni *exclusivos* de la Defensoría; existen también otros organismos y agencias estatales que, frente a la vulneración de un derecho ambiental y/o la protección de un bien ambiental, pueden ejercer alguno de ellos.

Mediante la comparación de Argentina y Perú, se persiguió un doble propósito. Tal como se desprende de las preguntas de investigación de la tesis (¿de qué dependen los roles que la Defensoría del Pueblo desarrolla para canalizar los conflictos ambientales? ¿Por qué en determinadas circunstancias prevalecen unos sobre otros?), ante todo se buscó dar una explicación al modo en que actúa la Defensoría del Pueblo ante los problemas y demandas ambientales. Pero al hacer eso, también se quiso mostrar la relevancia que adquiere la Defensoría en lo que se ha llamado la canalización productiva del conflicto, un fenómeno al que la literatura sobre conflictos ambientales no ha prestado demasiada atención. En la siguiente sección (6.1) se revisa el argumento general de la tesis sobre los roles de la Defensoría a la luz de los hallazgos presentados en los capítulos precedentes. Luego, se

ofrecen unas reflexiones generales sobre la importancia del papel que cumple la Defensoría del Pueblo en la canalización productiva de los conflictos ambientales (sección 6.2).

### **6.1 El juego de las similitudes y diferencias**

El enfoque comparativo se utiliza para contrastar dos o más objetos de estudio en torno a una o más propiedades. En los casos comparados en esta investigación –las Defensorías de Argentina y Perú– existen atributos y propiedades comunes y diferentes. Las similitudes residen en los dos roles que las DPs ejercen de forma constante: el de colaborador crítico –a partir de los mecanismos existentes de *accountability* horizontal y vertical– y el de observador. También es común a ambas DPs la credibilidad que han adquirido frente a la ciudadanía en la canalización productiva de los conflictos (ver capítulo III). Las características divergentes incluyen principalmente la prevalencia de cierto tipo de roles –el de mediador y legislador para el caso peruano y el de litigante para el argentino–, el tipo de RIGs y la trayectoria de los conflictos ambientales seleccionados para cada caso. Ragin (2007) sostiene que el enfoque comparativo estimula un diálogo entre las ideas y las pruebas empíricas. A continuación, se revisan las propiedades similares y diferentes de las Defensorías de Argentina y de Perú (ver cuadro 7), en diálogo con las hipótesis planteadas en la introducción y el análisis presentado en los capítulos anteriores.

**Cuadro 7. Las DPs y los roles para la canalización de los conflictos ambientales**  
**(Fuente: elaboración propia)**

<b>Etapas</b> <b>RIGs</b>	<b>Disputa</b>	<b>Predominio</b>	<b>Indiferencia</b>	<b>Coordinación</b>
<b>Pre- instalación</b>	Colaborador crítico/ Observador	Colaborador crítico/ Observador	<b>Litigante</b>	Colaborador crítico/ Observador
<b>Manifestación</b>	<b>Mediador/ Legislador</b>	<b>Mediador/ Legislador</b>		Colaborador crítico/ Observador
<b>Escalada</b>				Colaborador crítico/ Observador
<b>Encauce</b>	Colaborador crítico/ Observador	Colaborador crítico/ Observador	Colaborador crítico/ Observador	Colaborador crítico/ Observador

-  DP Perú
-  DP Argentina
-  Ambas DPs

En los capítulos IV y V se fundamentó por qué las dos DPs como receptoras de demandas sociales cumplen un rol activo en los conflictos ambientales y ejercen de forma similar y constante dos roles: colaborador crítico del estado y observador de los conflictos.

La colaboración crítica se refiere al ejercicio de la *accountability* horizontal y vertical, a partir de la supervisión sobre el accionar de los organismos estatales en los conflictos ambientales (O'Donnell, 2004). Se mencionó en la introducción que existen diversas instituciones que pueden cumplir el rol de fiscalizador del estado –Contralorías, Auditorías, Procuradurías–. Sin embargo, la DP se diferencia de éstas ya que también habilita mecanismos verticales (Peruzzotti y Smulovitz, 2002) de *accountability* social. A partir de las quejas recibidas, la DP puede acercarse a los actores afectados y accionar de forma más inmediata, iniciando una actuación o investigación de oficio ante, por ejemplo, un conflicto ambiental emergente. En los capítulos anteriores se constató que tanto la DP de Argentina como la de Perú han sido

muy productivas en ejercer este rol. En el primero de los casos, en conjunto con ONGs y universidades –vg. en la elaboración de informes especiales para el caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo–, y en el segundo a pedido del Congreso –vg. los informes extraordinarios de conflictos ambientales (caso Bagua)–. Es más, muchas de sus investigaciones han sido publicadas y son hoy una fuente de información y referencia para investigadores, activistas y otros actores.

En cuanto al rol de observador, éste es fundamental tanto para garantizar que no sean vulnerados los derechos individuales y colectivos así como para desarrollar sistemas de alerta temprana de los conflictos. Si bien ambas DPs ejercen el citado rol de forma constante, en el caso peruano éste ha adquirido una mayor relevancia. En ese sentido, la DP de Perú creó un sistema de registro y monitoreo de conflictos (SIMCO), que es una base de datos construida a partir de la sistematización de las demandas socio-ambientales y del cruce con diversas fuentes. Como menciona un funcionario de la Defensoría de Perú:

La fuente de información para la elaboración del reporte, para los análisis, para la intervención de la Defensoría en cada caso, son fuentes directas, todas abiertas y directas y nos consta cada dato. Pero de todas maneras cruzamos esa información con otras fuentes...Ahora lo que nosotros hacemos es una ficha, esa ficha se carga en el sistema, ya está todo clasificado entonces se hacen los números rápidamente, y se actualiza la información caso por caso; y se sacan todos los cuadros. Hay un proceso ya establecido e informatizado (Entrevista N° 20 a un funcionario de la DP de Perú, 2014).

En el caso argentino, la información sobre los conflictos ambientales se obtiene a partir de una única fuente de datos –las quejas recibidas por la DP nacional–. La ausencia de un sistema de monitoreo institucionalizado se puede explicar, en buena medida, por las relaciones de indiferencia y predominio provincial. Las RIGs tienen lugar en un tipo de diseño institucional, en este caso, el contexto federal. La DP nacional argentina, a diferencia de la peruana, necesita incrementar las RIG de coordinación y generar una serie de acuerdos y consensos de “índole federal” –con las 40 DPs subnacionales– para la recopilación de datos sobre los conflictos ambientales en el interior del país. En el caso de la DP de Perú, las RIGs

de fuerte predominio nacional le permiten tener mayor autonomía a la hora de recoger y recopilar datos sobre los conflictos ambientales en las 38 oficinas territoriales que posee en todo el país.

En definitiva, tanto el colaborador crítico como el observador se caracterizan por ser roles fundantes de las acciones de la DP en los conflictos ambientales. La existencia de mecanismos de *accountability* horizontal y vertical social así como de un seguimiento de los conflictos son aspectos que garantizan cierta *efectividad* de la DP a la hora de procesar las quejas y demandas socio-ambientales recibidas y de acompañar la evolución de los conflictos.

Más allá de esos dos roles, ante la ausencia de mecanismos institucionalizados en el poder ejecutivo y de capacidades instaladas en las agencias ambientales para la mediación de los conflictos y el fracaso de las iniciativas propuestas por el ejecutivo, la DP peruana –a diferencia de la de Argentina–, ha asumido, en más de una ocasión, el rol de mediador. En la práctica el rol de “amigable componedor” es muchas veces cuestionado, sobre todo cuando actúa sólo en momentos en que el conflicto escala –“apagando incendios”– o cuando se convoca a procesos de diálogo que no tienen objetivos ni reglas claras. Esta situación ha provocado en la región latinoamericana la así llamada “fatiga del diálogo” (Pruitt y Waddell, 2005), en especial cuando:

- 1) El diálogo se utiliza en un contexto de crisis y escalada donde no existen condiciones para “dialogar”; de este modo se busca consolidar estructuras sociales y mantener un *status quo* que según el caso puede ser injusto e inequitativo.
- 2) A pesar de que el proceso se diseña cuidadosamente, los actores prefieren no participar ya que tienen otra estrategia de negociación en mente.
- 3) El proceso está bien diseñado y los actores están listos para participar, pero los resultados del diálogo no se implementan a nivel de políticas públicas.

Se ha argumentado en las páginas anteriores que frente a RIGs de fuerte predominio y disputa y conflictos que alcanzan altos niveles de violencia y escalada, la DP tiende a ejercer predominantemente el rol de mediador. En Perú priman relaciones de predominio por parte del gobierno central y actitudes de fuerte disputa entre los distintos niveles de gobierno en torno al reparto de las regalías y el canon minero. Los conflictos ambientales seleccionados para el caso peruano –conflictos mineros– involucran riesgos potenciales más visibles y demandas sociales por derechos históricamente negados a las comunidades campesinas, quienes fueron excluidas durante décadas de los procesos de consulta previa y de toma de decisión en torno a la explotación y uso superficial de sus territorios. Estas disputas atravesaron constantes etapas de escalada y muchas veces se tornaron violentas, derivando en muertes y heridos (conflicto de Río Blanco). En este contexto, la DP, fue requerida para actuar como mediador (conflicto de Tambogrande) logrando superar la “fatiga del diálogo” y posicionando a “la mediación” como un proceso de defensa de derechos. Así lo explica un funcionario de la Defensoría de Perú:

Nosotros necesitábamos que se entendiera por qué una mediación es también una forma de defensa derechos... y la conclusión a la que llegamos es que la generación de espacios de diálogo es una estrategia de defensa de derechos. Nuestra mediación es muy activa...incluso llegamos hasta generar soluciones; o sea, insinuamos vías de opciones, de salidas, conversamos aparte. Jugamos con todas las técnicas que se necesitan para ir orientando hacia una salida, porque hay un previo análisis... sí podemos, más o menos, vislumbrar dónde puede estar la salida al problema, entonces nos abocamos a estimular a las partes, a que vayan por ese camino, sin ser demasiado invasivos y sin manipular; pero sí poniendo ideas sobre la mesa (Entrevista N° 20 a un funcionario de la DP peruana, 2014).

Por su parte, la DP de Argentina –como ya se ha mencionado– no ha ejercido predominantemente el rol de “mediador” en los conflictos ambientales, pero sí tiene una reconocida trayectoria en la judicialización de los conflictos. La indiferencia intergubernamental y la tendencia de los conflictos hídricos a permanecer en la etapa de pre-

instalación han favorecido el posicionamiento de la DP como “el abogado del pueblo”. Como comenta un funcionario de la Defensoría de Argentina sobre el uso del litigio ambiental:

Entre nosotros hay una conciencia en torno a que la herramienta más grande que tenemos es la legitimación procesal...es una de las opciones de salida...y es viable...es una manera que tenemos nosotros como Defensoría...y es lo que también nos da un poco de poder (Entrevista N° 1 a un funcionario de la DP argentina, 2013).

En las controversias de las Cuencas del Salí-Dulce y de Matanza-Riachuelo, las Defensorías nacional y subnacional –junto a otros actores: fiscalías, ONGs, abogados– ejercieron principalmente el rol de litigante con el fin de lograr la atención de los actores sociales y/o de las autoridades gubernamentales involucradas en las disputas. Las DPs (tanto en el nivel nacional y como en el subnacional) actuaron como parte actora y demandante (caso Salí-Dulce) y como amigo del tribunal, o “tercero” ante un daño ambiental colectivo (caso Matanza-Riachuelo).

En la Argentina prevalecen relaciones ambientales de predominio provincial e indiferencia. Los conflictos hídricos interjurisdiccionales, como los que se han analizado, surgen en un contexto inicial marcado por fuertes patrones de inacción e indiferencia ante la falta de claridad sobre las prerrogativas constitucionales asignadas a cada nivel de gobierno. Los riesgos ambientales se hicieron visibles como “peligros” recién cuando la capacidad de carga del ecosistema acuático de las cuencas colapsó y/o mostró señales de una gran degradación ambiental; y también cuando las poblaciones afectadas identificaron enfermedades asociadas a la contaminación ambiental (caso Cuenca Matanza-Riachuelo). Las demandas se manifestaron en los tribunales y juzgados, con el rol de litigante que ejercieron las DPs nacional y subnacional y con la intervención de la Corte que reformuló la política ambiental de Matanza-Riachuelo y constriñó a los gobiernos provinciales y nacional a colaborar en el saneamiento del Salí-Dulce, canalizando así ambos conflictos por la vía judicial.

Según Azuela y Cancino (2014:18), en los últimos años en América Latina los jueces han adquirido una postura más activa e independiente y un rol fundamental en la *traducción legal* de los conflictos ambientales “cuando un conflicto se lleva al terreno del derecho comienzan a operar en él las relaciones (de poder) propias del campo jurídico”. Es más, “cuando las cuestiones ambientales son crecientemente tratadas por la apelación a la ley para dirimir conflictos, aumenta el poder de influencia de las Cortes y de los profesionales del campo legal” (Merlinsky, 2013a:45). El conflicto se traduce entonces en un conjunto de enunciados legales y tiene lugar en los tribunales y juzgados; además también es posible que éste “equipe” de procedimientos y normativas (jurisprudencia) a otros conflictos ambientales de similares características –es el caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo y sus potenciales efectos en el conflicto de la Cuenca del Salí-Dulce–. A pesar de que la Corte no declaró su competencia originaria en este último caso, funcionarios de la DP reconocieron que las autoridades gubernamentales ambientales “no querían otra causa Mendoza”.

Por su parte, la DP peruana no ha tenido un rol activo en la judicialización de los conflictos, si lo tuvo en el ejercicio de la iniciativa legislativa, la cual incluye la producción de nuevas regulaciones y/o la modificación de leyes existentes. Frente a RIGs de fuerte predominio nacional y disputa y conflictos ambientales que atravesaron constantes escaladas, la DP, en conjunto con otros actores –legisladores, asesores del poder legislativo, ONGs y líderes indígenas–, actuó como un legislador legítimo.

En los conflictos analizados para el caso peruano –Río Blanco y Tambogrande–, se muestra claramente que, si bien las consultas públicas vecinales amainaron y encauzaron las disputas, sus causas sólo lograron canalizarse a partir del rol de legislador ejercido por la DP. Ésta fue

muy proactiva en proponer leyes y, haciendo uso de la iniciativa legislativa, logró que una de las causas estructurales –la falta de participación y consulta a las comunidades campesinas– de los conflictos ambientales analizados se canalice por la vía legislativa (Ley de Consulta Previa, capítulo V, sección 5.5).

Por el contrario, en los conflictos ambientales seleccionados para el caso argentino, no se registra un rol legislativo de la DP, aun cuando existe una discusión abierta alrededor de la reglamentación de la Ley de Gestión Ambiental de las Aguas. Ya vimos que existen fuertes RIGs de predominio hídrico provincial. Este tipo de actitudes y resistencias provinciales dificultan el *potencial* rol de la DP nacional en la elaboración de propuestas legislativas en torno a la regulación de las cuencas hídricas.

En definitiva, la comparación de los dos casos muestra las similitudes y contrastes presentes en estas Defensorías latinoamericanas, y su relación con el tipo de RIGs y el ciclo del conflicto ambiental. A continuación, y para finalizar, se presentan las reflexiones finales sobre la canalización productiva del conflicto ambiental.

## **6.2 Reflexiones en torno a la canalización productiva del conflicto ambiental**

Dado que esta tesis busca, entre otras cosas, saldar un vacío existente en los estudios de los conflictos ambientales en torno a cómo se canalizan los mismos, es importante recordar que una canalización productiva procesa institucionalmente las demandas que dieron origen al conflicto en cuestión y produce un cambio en las RIGs existentes. En las páginas que siguen, y a modo de conclusión, se elaboran una serie de reflexiones generales acerca del rol de la DP (y de las agencias estatales) en la canalización productiva de los conflictos ambientales y del

aporte teórico de este último concepto para el estudio de los conflictos ambientales latinoamericanos.

Existe una discusión académica profusa alrededor de los costos y beneficios del uso de los bienes ambientales y de la justicia o injusticia presente en la distribución de las externalidades ambientales (Acosta, 2009; Alaiza y Gudynas, 2011; Martínez Alier, 2004; Harvey, 1996; Hajer, 1995; Alimonda, 2006; Bebbington, 2011, 2013; Delamata, 2012, 2015; Leff, 2006; Pengue, 2008; Gudynas y Santandreu, 1998; Svampa, 2011; Gutiérrez y Almeida, 2011; Gutiérrez, en prensa; Merlinsky, 2009, 2013b). Sin embargo, este debate ha prestado poca atención a los roles institucionales existentes para el procesamiento de los conflictos. La pregunta inicial planteada acerca del rol de la DP en la canalización de los conflictos ambientales busca entonces aportar a este debate vigente en el campo de estudio de los conflictos ambientales pero desde la perspectiva de una institución estatal.

Se argumenta que el estado es algo más que un gran *distribuidor originario de conflictos* (Alimonda, 2011) y que está constituido por una serie de instituciones con intereses diferentes. Estudiar las Defensorías puede contribuir a generar una agenda de investigación futura sobre el rol del estado (en todas sus dimensiones), y especialmente de los organismos de control, en la canalización productiva de los conflictos ambientales (O'Donnell, 2011; Oszlak, 2011).

Una canalización productiva del conflicto ambiental –como se dijo al inicio– tiene lugar cuando las demandas que dieron origen al conflicto en cuestión se procesan institucionalmente y se produce un cambio en las RIGs existentes. Tal es el caso, por ejemplo, de la contaminación ambiental de las cuencas hídricas donde –a partir del rol de las DPs,

abogados, ONGs y jueces– la “indiferencia” gubernamental se canalizó en RIGs de coordinación interjurisdiccional en pos del saneamiento hídrico (vg. el Plan Integral de Saneamiento Ambiental<sup>168</sup> en Matanza-Riachuelo y el Plan Cachaza y Vinaza Cero en Salí-Dulce).

En los conflictos que se han analizado en esta investigación, se ha puesto en evidencia que dicha canalización también transforma productivamente las estructuras institucionales en donde las RIGs tienen lugar. Por ejemplo, la canalización del conflicto de la Cuenca Matanza-Riachuelo generó la creación de la ACUMAR, otorgándole mayor autonomía y más poder de decisión que aquel que se le atribuye a los Comités de cuenca en los preceptos de la Ley de Gestión Ambiental de las Aguas (art. 4); por otro lado los conflictos de Tambogrande y Río Blanco produjeron cambios legislativos importantes en el Perú.

También se ha dicho que una canalización productiva implica responder a los conflictos ambientales como oportunidades para la creación de procesos de cambio social. Los conflictos ambientales mineros peruanos –Río Blanco y Tambogrande– revelaron patrones históricos de exclusión de las comunidades campesinas en los procesos de toma de decisión sobre los usos de sus territorios. Ambos conflictos se encauzaron con la realización de consultas públicas vecinales y fueron luego canalizados –a partir del rol de la DP, legisladores, ONGs– con la sanción de la Ley de Consulta Previa. Ésta produjo un cambio social de largo alcance reconociendo –en los términos que establece el Convenio N° 169 de la OIT– el derecho de las comunidades a ser consultadas.

---

<sup>168</sup> Cabe señalar que la DP (en nombre del Cuerpo Colegiado) presentó en julio del 2015 ante la Corte el informe especial *A siete años del fallo de la CSJN* en donde solicitó la elaboración de un nuevo PISA, por considerar que el plan en ejecución presentaba deficiencias en términos de indicadores, objetivos, etc. (Cuerpo Colegiado 2015). En septiembre del 2015 el juzgado de Morón –haciendo eco del pedido de la DP– ordenó a la ACUMAR, al estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la elaboración *conjunta* de un nuevo plan de saneamiento para la Cuenca Matanza-Riachuelo.

La propuesta teórico-conceptual de conflicto ambiental aquí adoptada propone que la controversia atraviesa distintas etapas. En ese sentido, la evolución del ciclo del conflicto – pre-instalación, manifestación, escalada y encauce– resulta ser un insumo clave y necesario para elaborar análisis de conflictos que trasciendan la clásica y somera “cronología de conflictos” y se adentren en la naturaleza propia de las disputas ambientales tomando en cuenta su trayectoria.

A lo largo de los capítulos anteriores también se ha hecho hincapié en la relevancia del estudio de las RIGs para el análisis de los conflictos ambientales. Estas relaciones –de predominio, disputa, coordinación e indiferencia–, como ya se ha señalado, tienen una característica dual: pueden explicar el accionar de la DP a la vez que ser modificadas por el rol que ejerce esta última (y también otras agencias estatales) y por el curso del conflicto. Por ejemplo, ante RIGs de predominio nacional y disputa intergubernamental, la DP de Perú actuó en los conflictos mineros predominantemente como mediador y legislador; este último accionar legislativo, junto con la manifestación de las demandas sociales en la arena pública, provocó un cambio histórico en el tipo de RIGs hacia una mínima coordinación.

Tal como se ha señalado a lo largo de todas estas páginas, las Defensorías del Pueblo latinoamericanas se han constituido como un actor institucional estatal de peso en los conflictos ambientales, a partir de salvaguardar los derechos y de mostrar una gran flexibilidad para asumir distintos roles a lo largo de una controversia ambiental. En ese sentido, se debe alertar sobre la tendencia presente en la región latinoamericana a la acefalía institucional de las Defensorías, pues éstas son un actor institucional relevante para la protección de los derechos ambientales, y por extensión, de los derechos humanos. Es por eso

que es muy importante preservar y garantizar (a futuro) su adecuado funcionamiento institucional.

En definitiva, lo más importante que se ha querido resaltar a lo largo de esta investigación es el enorme potencial de la Defensoría para intervenir en los conflictos ambientales, en representación de aquellos actores sociales “sin voz” que han sido excluidos o se encuentran sub-representados en los procesos decisionales que discuten asuntos sociales, políticos, económicos, ambientales y culturales y que finalmente afectan sus vidas.

Es así que la Defensoría, en tanto institución estatal autónoma que ejerce mecanismos de control horizontal y vertical social y que representa los intereses difusos “del pueblo”, ha demostrado que puede abordar críticamente las causas y diferencias que originan las controversias, balanceando poderes hegemónicos y erigiéndose como un *contra poder* legítimo en la canalización productiva y, en última instancia, democrática de los conflictos ambientales.

## VII.

# BIBLIOGRAFÍA

### Fuentes académicas

Abad Yupanqui, Samuel. B. 2010. “La Defensoría del Pueblo. La experiencia peruana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, número 26, pp. 481-510.

Acosta, Alberto. 2009. *La maldición de la abundancia*. Ediciones Abya-Yala, Quito.

Achselrad, Henri (Org). 2004. *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

Agranoff, Robert. 1993. “Las Relaciones Intergubernamentales y el Estado de las autonomías”. *Política y Sociedad*, 13. Pp. 87-105. Madrid.

Alaiza, Alejandra y Gudynas, Eduardo (Ed.). 2011. *Transiciones: post extractivismo y alternativas al extractivismo en el Perú*. CEPES, Lima.

Alcañiz, Isabella y Gutiérrez, Ricardo A. 2009. “From Local Protests to the International Court of Justice: Forging Environmental Foreign Policy in Argentina”. En *Environmental Change and Foreign Policy*, ed. Paul G. Harris. New York: Routledge Press, 109–20. ISBN 978-0-415-48343-8.

Alimonda, Héctor. (Ed). 2006. *Los tormentos de la materia: aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 1-39, 195-212. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/hali/hali.html>.

Alimonda, Héctor. 2011. “La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la ecología política latinoamericana”. En Alimonda, Héctor. (Ed.). *La colonización de la naturaleza. Ecología política y minería en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO. Pp. 19-58.

Alonso, Guillermo y Repetto, Fabián. 2004. “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización”. *Documentos Serie Políticas Sociales*, CEPAL.

Alvarado Merino, Gina. 2008. “Políticas neoliberales en el manejo de los recursos naturales en Perú: el caso del conflicto agrominero de Tambogrande”. En Alvarado Merino, Gina *et al.* *Gestión ambiental y conflicto social en América Latina* /1a ed. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO.

Arce, Moisés. 2014. *Resource extraction and protest in Peru*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Arellano Yanguas, Javier. 2011 *¿Minería sin fronteras?: conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: IEP, PUCP, Universidad Antonio Ruíz de Montoya.

Arretche, Marta. 2002. “Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 3, pp. 431-458.

Auty, Richard. 1993. *Sustainable Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres: Routledge.

Azuela, Antonio. 2006. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. Fontanamara.

Azuela, Antonio y Mussetta, Paula. 2008. "Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México". *Mimeo* N° 70. México DF. Pp. 13-40.

Azuela, Antonio y Cancino, Miguel Angel. (Coord.). 2014. *Jueces y conflictos urbanos en América Latina*. México D.F.: Editorial Ink.

Bargiela, Martha e Iorio, Graciela. 2013. “La calidad del agua del río Matanza Riachuelo”. En Informe Especial El Saneamiento del Riachuelo. *Revista Ciencia Hoy*. Volumen 22. Número 132.

Bebbington, Anthony. (Ed.) 2011. *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de las transformaciones territoriales*. 2da edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Centro Peruano de Estudios Sociales.

Bebbington, Anthony. 2013. “Conflicto social e instituciones emergentes: hipótesis desde Piura, Perú”. En Bebbington, Anthony (Ed.). *Industrias Extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la Región Andina*. Lima: IEP, CEPES, Grupo Propuesta Ciudadana.

Bebbington, Anthony; Connarty, Martin; Coxshall, Wendy; O’Shaughnessy, Hugh y Williams, Mark. 2007. “Minería y desarrollo en el Perú: con especial referencia al Proyecto Río Blanco, Piura”. *Oxfam International, IEP, CIPCA, Peru Support Group*.

Bebbington, Anthony y Bebbington, Denise. 2009. “Actores y ambientalismos: conflictos socio-ambientales en el Perú”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Número 35, Quito, pp. 117-128. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador. ISSN: 1390-1249.

Bebbington, Anthony, Scurrah, Martín y Chaparro, Anahí. 2013. “Proyecto industrias extractivas, conflictos sociales e innovaciones institucionales en la región andino-amazónica”. CEPES, Clark University, CERDET y Fundación Ford. Disponible en: <https://innovacionesinstitucionales.wordpress.com/resultados-del-mapeo/>

Beck, Ulrich. 2010. *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Tercera edición. Madrid: Editorial Paidós.

Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco. 1998. *Diccionario de política*. México D.F.: Editorial Siglo XXI.

- Boff, Leonardo. 1996. *Ecología: grito de la tierra, grito de los pobres*. Madrid: Editorial Totta.
- Cafferatta, Néstor. 2008. "Sentencia Colectiva Ambiental en el Caso Riachuelo". *Revista de Derecho Ambiental del Instituto El Derecho por un Planeta Verde. Newsletter*. Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- Calderón, Fernando. (Coord.). 2012. *La protesta social en América Latina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- Carruthers, David. 1999. *Environmental Justice in Latin America: problems, promise and practice*. Cambridge: MIT Press.
- Cefaï, Daniel. 1996. "La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques". *Réseaux*, 14 (75), 43-66.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2008. *La lucha por el derecho*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Cicerone, Daniel S. y del Valle Hidalgo, Margarita. (Ed.). 2007. *Los Humedales de la Cuenca del Río Salí: Argentina*. Fondo Humedales para el Futuro. Buenos Aires: Jorge Baudino Ediciones.
- Comisión Andina de Juristas. 2001. *Defensorías del Pueblo en la Región Andina: experiencias comparadas*. Lima: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Constenla, Carlos. R. 2007. "La protección del ambiente y el Defensor del Pueblo". Programa de Conferencias, Cursos y Seminarios. Defensoría del Pueblo de la ciudad de Neuquén. *Cuaderno número 2*, p. 158. 6/2007, Id Infojus: DACF110164.
- Constenla, Carlos. R. 2010. *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*. Madrid: Editorial Zavalía.
- Coser, Lewis. 1961. *Las funciones del conflicto social*. México: FCE.

Curle, Adam. 1994. "El campo y los dilemas de los estudios por la paz". Bizkaia: Centro de Investigación por la paz "Gernika Gogoratuz".

De Echave, Jose. 2009. "Minería y conflictos sociales en el Perú". En De Echave, José; Hoetmer, Rafael y Palacio Panez, Mario (Coord.). *Minería y Territorio en el Perú: conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima: CONACAMI, Cooperación, Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, pp. 319-331.

De Echave, Jose y Diez Hurtado, Alejandro. 2013. *Más allá de Conga*. Lima: Red Peruana por una globalización con equidad, Cooperación.

Delamata, Gabriela. 2012. "Actualizando el derecho al ambiente. Movilización social, activismo legal y derecho al ambiente de "sustentabilidad fuerte" en el sector extractivista megaminero". *Dossier 3 Ecología Política y Ciencias Sociales, Revista de la Carrera de Sociología Entramados y Perspectivas*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Delamata, Gabriela. 2015. "From International Legality to Local Struggle: How and Why Human Rights Matter to Social Movement in Argentinean Democracy". En Bringel, Breno and Domingues, Jose Mauricio (Ed.). *Global Modernity and Social Contestation*. Londres: SAGE Publications Ltd.

Diez Hurtado, Alejandro. 2006. "Ronderos y alcaldes en el conflicto minero de Río Blanco en Piura". En *Territorios rurales. Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Lima: Centro Latinoamericano para el desarrollo rural, IDRC. Pp. 417-429.

Elazar, Daniel. J. 1990. *Exploración del Federalismo*. Barcelona: Editorial Hacer.

Escolar, Marcelo. 2009. "Integración del sistema político, coordinación de la gestión pública y relaciones intergubernamentales. Argentina en perspectiva comparada". Documento PNUD.

- Escolar, Marcelo y Calvo, Ernesto. 2005. "La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral". Buenos Aires: Fundación PENT.
- Estrada Oyuela, Raúl. A. (Ed.). 2012. *La Corte ordenó recomponer el Riachuelo*. Buenos Aires: Asociación Vecinos de la Boca.
- Falleti, Tulia. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Falleti, Tulia; González, Lucas y Lardone, Martín. 2012. (Ed.). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.
- Fischer, Frank. 2000. *Citizens, experts, and the environment: The politics of local knowledge*. Durham: Duke University Press.
- Fischer, Frank y Hajer, Maarten. (Ed.). 1999. *Living with nature: environmental politics as cultural discourse*. Nueva York: Oxford University Press.
- Galtung, Johan. 2003. *Conflict transformation by peaceful means*. Nueva York: Trascend Manual, United Nations Disaster Management training program.
- George, Alexander and Bennett, Andrew. 2004. *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gibson, Edward. L. (Ed.). 2004. *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, Edward. L. y Falleti, Tulia. 2007. "La unidad a palos. Conflicto Regional. Y los orígenes del federalismo argentino". *Revista POSTData*, 12, ISSN 1515-209X, pp. 171-204.
- González, Lucas. 2012. "Raíces estructurales y efectos redistributivos de la centralización y la descentralización en Argentina". En Falleti, Tulia *et al.* (Ed.). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, Buenos Aires: Educa.

- Gozaini, Osvaldo. A. 1994. “Legitimación procesal del Defensor del Pueblo (*Ombudsman*)”. *Revista La Ley*. págs. 1378 y ss.
- Gozaini, Osvaldo A. 2005. *Los problemas de legitimación en los procesos constitucionales*. México: Editorial Porrúa. Biblioteca de Derecho Procesal Constitucional, n° 4. ISBN 970-07-5545-2.
- Gudynas, Eduardo y Santandreu, Alain. 1998. *Ciudadanía en movimiento. Participación ciudadana y conflictos ambientales*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Ecología Social, Fundación Friedrich Ebert y Ediciones Trilce.
- Gutiérrez, Ricardo. A. 2010a. When Experts Do Politics: Introducing Water Policy Reform in Brazil. *Revista Governance – An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 23, 1, 59-88.
- Gutiérrez, Ricardo. A. 2010b. “Modelo para armar: gestión del agua en la provincia de Buenos Aires”. En Isuani, F. J (Ed.), *Política hídrica y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. Pp. 153–196. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Prometeo.
- Gutiérrez, Ricardo A. 2011. “Gobierno local y cuestiones metropolitanas; políticas ambientales en los municipios bonaerenses de la región metropolitana de Buenos Aires”. En Idiart, A. Ed. *Estado Benefactor y Políticas Sociales: historia, implementación y reforma de programas sociales en Argentina, Chile y Uruguay*. Pp. 121-144. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Gutiérrez, Ricardo A. 2012. “Federalismo y políticas ambientales en la Región Metropolitana de Buenos Aires, Argentina”. *Revista Eure*. Vol. 38, Número 114. Pp. 147-171. ISSN impreso 0250-7161 | ISSN digital 0717-6236.
- Gutiérrez, Ricardo A. En prensa. “Teoría y praxis de los derechos ambientales en Argentina”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714.

- Gutiérrez, Ricardo. A. y Almeida, Gustavo. 2011. “Global production, local protest, and environmental foreign policy. Argentina and the Uruguay river pulp mill projects”. En R. Thakur & J. Heine. (Eds.). *The dark side of globalization*. Pp. 229–248. Tokio: United Nations University Press.
- Gutiérrez, Ricardo A. y Fernando J. Isuani. 2014. “La emergencia del ambientalismo estatal y social en Argentina.” *Revista de Administração Pública* 48 (2): 295-322. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, ISSN 0034-7612.
- Gutiérrez, Ricardo A. y Alonso, Guillermo V. En prensa. “La articulación de políticas públicas desde la perspectiva de los municipios metropolitanos”. En *Los municipios en la trama metropolitana: la gestión de problemas sociales y ambientales en el Conurbano Bonaerense*, de Guillermo V. Alonso, Ricardo A. Gutiérrez & María Gabriela Merlinsky, pp. 7-36. San Martín: UNSAM Edita.
- Hajer, Maarten. A. 1995. *The politics of environmental discourse*. Oxford: Clarendon Press.
- Hannigan, John. A. 2006. *Environmental Sociology*, Londres: Routledge, Second edition.
- Harvey, David. 1996. *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Oxford: Blackwell.
- Harrison, Kathryn. 1996. *Passing the buck: Federalism and canadian environmental policy*. Vancouver, BC, CAN: UBC Press.
- Harrison, Kathryn y Fafard, Patrick. C. 2000. *Managing the environmental union: intergovernmental relations and environmental policy in Canada*. Montreal: School of Policy Studies, Queen’s University. McGill-Queens University Press.
- Hiskes, Richard. P. 2009. *The Human Right to a Green Future*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holland, Kenneth. M., Morton, F.L. y Galligan, Brian. (Ed). 1996. *Federalism and the environment: environmental policymaking in Australia, Canada, and the United States*, Portsmouth: Greenwood Publishing Group.

- Isuani, Fernando. J. 2006. "Redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales" en *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala, 7-10 de Noviembre.
- Jordana, Jacint. 2001. "Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional". *Documentos de trabajo proyecto conjunto INDES-Unión Europea*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE.
- Lander, Edgardo. 2011. "El Estado en los actuales procesos de cambio en América Latina: Proyectos complementarios/divergentes en sociedades heterogéneas". En Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. *Más allá del desarrollo*. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo, Abya Yala.
- Lanegra Quispe, Iván. 2011. "La Defensoría del Pueblo de Perú y la calidad de la democracia". *Politai Revista de Ciencia Política*, Año 2, número 2.
- Lanegra Quispe, Iván y Merino Lucero, Beatriz. 2013. *Consulta Previa a los pueblos indígenas: el desafío del diálogo intercultural en el Perú*. Lima: Centro de Negocios de la Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Lederach, John Paul. 1999. *El pequeño libro de Transformación de conflictos*. Bogotá: Good Books, Intercourse.
- Leff, Enrique. 1994. *Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. México: Siglo XXI Editores.
- Leff, Enrique. 2006. "La ecología política en América Latina: un campo en construcción". En Alimonda Héctor (Coord.), *Los tormentos de la materia. Aportes para una ecología política latinoamericana*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 21-38.
- Lijphart, Arend. 1971. "Comparative politics and the comparative method". *The American Political Science Review*. Vol. 65, No. 3. Pp. 682-693.

- Lorenzetti, Ricardo. 2008. *Teoría del derecho ambiental*. Buenos Aires, Editorial La Ley.
- Lund, Michael. 1996. *Preventive violent conflicts. A strategy for preventive diplomacy*. Washington D.C.: USIP Press Books.
- Maiorano, Jorge Luis. 2001. “El Defensor del Pueblo en América Latina: necesidad de fortalecerlo”. *Revista de Derecho*, XII, pp. 191-198.
- Maiorano, Jorge Luis. 2010. “La legitimación del Defensor del Pueblo para cuestionar judicialmente las decisiones de la administración”. *Revista de Derecho Público*, editorial Rubinzal Culzoni, número 2, pp. 11-49, Buenos Aires.
- Martínez Alier, Joan. 2004. *El ecologismo de los pobres: Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria/FLACSO.
- Mauriño, Gustavo; Nino, Ezequiel y Sigal, Martín. 2005. *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional, procesal, jurisprudencial y comparado*. Buenos Aires: Lexis Nexis Argentina.
- Melé, Patrice. 2008. "Conflits et controverses: de nouvelles scènes de production territoriale", dans, I. Garat, R. Séchet, D. Zeneidi (comp). *Espaces en (trans)action*. Rennes. PUR. Págs. 239-250.
- Melucci, Alberto. 1999. *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México D.F.: El Colegio de México.
- Merlinsky, Gabriela. 2007. “Conflicto ambiental, organizaciones y territorio en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En Solari Vicente, A. y Cruz Santacroce, A. (compiladores). *Sociedad Civil y Desarrollo Local*. México D.F.: International Society for the Third Sector Research. Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo. Editorial Porrúa.
- Merlinsky, Gabriela. 2009. “Atravesando el río: la construcción social y política de la cuestión ambiental en Argentina. Dos estudios de caso en torno al conflicto por las plantas de celulosa en el río Uruguay y al conflicto por el saneamiento de la cuenca Matanza-

- Riachuelo”. Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales-UBA y Escuela Doctoral en Ciencias Sociales, especialidad geografía, Universidad Paris VIII (mimeo).
- Merlinsky, Gabriela. 2013a. *Política, derechos y justicia ambiental. El conflicto del Riachuelo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Merlinsky, Gabriela. (Ed.). 2013b. *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*, 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Merlinsky, Gabriela; Montera, Carolina; Spadoni, Eliana y Tobias, Melina. 2014. “La causa Beatriz Mendoza: política ambiental y derechos en tensión”. En Laura Pautassi. (Coord.). *Marginaciones sociales en el área metropolitana de Buenos Aires: acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Mitchell, Christopher. 1996. “Evitando daños: reflexiones sobre “la situación de madurez” de un conflicto”. Bizkaia: Centro de Investigación por la paz “Gernika Gogoratu”.
- Nápoli, Andrés. 2013. “El riachuelo en su hora más crítica”. Informe Ambiental FARN.
- Nápoli, Andrés y Esain, Jose. 2004. “*Habemus Sentencia*”. *Revista de Derecho Ambiental Lexis Nexis*. Número 0, p. 169, Buenos Aires.
- Nápoli, Andrés y García Espil, Javier. 2011. “Riachuelo: Hacer hoy pensando en la cuenca del mañana”. Informe Ambiental FARN.
- Oates, Wallace. E. 2001. “A reconsideration of environmental federalism”. *Resource for the future*. Discussion Paper 01-54, pp. 1-35.
- O’Donnell Guillermo. 2004. “*Accountability* horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política*. Número 11. Pp. 11-31.
- O’Donnell Guillermo. 2011. “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires.

- Offe, Claus. 1991. *Contradicciones en el estado del bienestar*. Madrid: Alianza.
- Olmeda, Juan. C. 2012. "De Menem a Kirchner: relaciones intergubernamentales y patrones de negociación en el federalismo fiscal argentino". En Falleti, Tulia *et al.* (ed.). *El federalismo argentino en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Educa.
- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oszlak, Oscar. 2011. "Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires.
- Pegram, Thomas. 2008. "Accountability in hostile times: the case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996-2001", *Journal of Latin American Studies* 40, pp. 51–82, Cambridge University Press 51, doi: 10.1017/S0022216X0700363X, United Kingdom.
- Pegram, Thomas. 2011. "Weak institutions, rights claims and pathways to compliance: the transformative role of the peruvian human rights Ombudsman", *Oxford Development Studies*, 39:02, 229-251. ISSN 1360-0818 print/ISSN 1469-9966 online/11/020229-23, doi: 10.1080/13600818.2011.568611
- Pengue, Walter. (Comp.). 2008. *La apropiación y el saqueo de la naturaleza: conflictos ecológicos distributivos en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Peruzzotti, Enrique. 2011. "The societalization of horizontal accountability: rights advocacy and the Defensoría del Pueblo de la Nación in Argentina". En Goodman, Ryan and Pegram, Thomas. (Eds). *Human rights, state compliance and social change: assessing national human rights institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina 2002. "Accountability Social: El Otro Lado del Control". En Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti (co-editores). *Controlando a la*

*Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.

Pinto, Mauricio. 2011. “Los conflictos ambientales en cuencas interprovinciales argentinas”. *Actas de Derecho de Aguas n°1*. Thomson Reuters, Santiago de Chile. Pp. 175-196.

Pinto, Mauricio. 2013. “El dominio originario de los recursos naturales en Argentina y la atribución de propiedades sobre las aguas”. En *Derecho de Aguas*, T° V, Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Pp. 353-374.

Pochat, Víctor. A. 2005. “Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencia de Argentina”. *Serie Recursos Naturales e Infraestructura*. CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas.

Pochat, Víctor. 2008. “Principios de gestión integrada de los recursos hídricos. Bases para el desarrollo de planes nacionales”. *Global Water Partnership Central America – Global Water Partnership South America*.

Portugal Mendoza, Carlos. 2005. “Gobernanza en el acceso de la actividad minera a los recursos naturales locales: el caso Tambogrande”. Grupo Chorlavi, IDRC, ICCO, ALOP.

Pruitt, Bettye and Waddell, Steve. 2005. “Dialogic approaches to global challenges: moving from dialogue fatigue to dialogic change processes”. *Working paper*. The Generative Dialogue Project.

Przeworski, Adam y Teune, H. 1970. *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley.

Ragin, Charles. 2007. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Universidad de Los Andes, Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

Reboratti, Carlos. 2000. *Ambiente y Sociedad: conceptos y relaciones*. Buenos Aires: Editorial Planeta, Ariel.

Revesz, Xavier. 2009. “Tambogrande: de la defensa del agro a la defensa del derecho a decidir”. En De Echave, José; Diez Hurtado, Alejandro; Ludwig Huber, Bruno; Revesz, Xavier; Lanata, Ricard y Tanaka, Martín. *Minería y Conflicto Social*. CBC, CIPCA, CIES, IEP, (Minería y Sociedad, 5). Lima.

Rey, Maximiliano. 2011. “Federalismo y políticas públicas en Argentina: articulación nación-provincias en los consejos federales”. Tesis doctoral. Universidad Nacional de San Martín.

Rezk, Ernesto. 2005. “Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino”. *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n.º 115. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Rodríguez Garavito, César. 2011. “Beyond the Courtroom: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America”. *Texas Law Review*. Vol. 89 (7).

Rousseau, Jean. J. 1980. *Del contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*. Madrid: Alianza editorial.

Ryan, Daniel. 2011. “Democratic Governance and the Courts: The Political Sources of the Judicialization of Public Policy in Argentina”. Tesis Doctoral. The University of Texas at Austin.

Sabsay, Daniel; A. García, M. del C.; Nápoli, Andrés; Ryan, Daniel & Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). 2002. “Región Metropolitana de Buenos Aires. Aporte jurídico-institucional para su construcción”. Buenos Aires: FARN.

Santistevan de Noriega, Jorge. 2004. “El Defensor del Pueblo en Iberoamérica”. En *Retos actuales de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos. A diez años de los Principios de París*, edición de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, p. 27.

- Sartori, Giovanni y Morlino, Leonardo. (Ed.). 1994. *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Scheberle, Denise. 2005. "The Evolving Matrix of Environmental Federalism and Intergovernmental Relationships". *Publius*. Vol. 35. No. 1. The State of American Federalism, pp. 69-86, Oxford University Press.
- Scurrah, Martín y Chaparro, Anahí. 2013. "La participación ciudadana y la consulta previa a los pueblos indígenas: políticas públicas para un nuevo rol de la minería y los hidrocarburos en el Perú". *Red Peruana por una globalización con equidad*. CEPES y Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica. Lima.
- Simmel, Georg. 1967. *Conflict and the web of group affiliations*. Nueva York: The Free Press.
- Smulovitz, Catalina. 2001. "Judicialización y *Accountability* social en Argentina". Trabajo presentado en el *XXII International Conference Latin American Studies Association*. Washington D.C.
- Smulovitz, Catalina. 2009. "La Política por Otros Medios: Judicialización y Movilización Legal en Argentina", *Desarrollo Económico*. Vol. 48. Nº 190/91, Jul-Dic.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolution: A comparative analysis of France, Russia, and China*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda. 2011. "El Estado regresa al primer plano". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Buenos Aires.
- Soria, Carlos. 2007. "Adiós a la nueva minería. Minería y comunidades en el cerro Quilish". Manuscrito sin publicar.
- Souza, Celina. 2002. "Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização". *Ciência & Saúde Coletiva*, 7(3), pp. 431-442.

Spadoni, Eliana. 2013. “El Rol de la Defensoría del Pueblo en los conflictos ambientales: el caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo”. *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo v. XVI, n. 2, pp. 47-62, abr.-jun. ISSN: 1414-753X.

Spadoni, Eliana. 2014. “Las relaciones intergubernamentales y los conflictos ambientales. El caso de la Cuenca Salí-Dulce”. Trabajo preparado para su presentación en el Congreso sobre democracia, entre el malestar y la innovación : los nuevos retos para la democracia en América Latina; compilado por Franco Bartolacci [et.al.]. – 1a ed. – Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Spadoni, Eliana. 2015. “Conflictos ambientales y Relaciones intergubernamentales: el rol de la Defensoría del Pueblo en el caso de la Cuenca Matanza-Riachuelo”. Ponencia presentada en las Jornadas de Investigación en Política y Gobierno de la Escuela de Política y Gobierno, UNSAM.

Stake, Robert. 1998. *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

Stepan, Alfred. 2004. “Toward a new comparative politics of Federalism, multinationalism, and democracy: Beyond rikerian Federalism”. En Gibson, Edward. L. (Ed.). *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Sunstein, Cass. R. 2006. *Riesgo y razón: seguridad, ley y medio ambiente*. Buenos Aires: Katz Editores.

Susskind, Leonard; Levy, P. and Thomas Larner, James. 2000. *Negotiating environmental agreements: how to avoid escalating confrontation, needless costs, and unnecessary litigation*. Washington D.C.: MIT Harvard Public Disputes program. Island Press.

Svampa, Maristella. 2011. *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Editorial Taurus.

Tanaka, Martín. 2002. “La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?”. Lima, IEP, *Documento de Trabajo 125*. Serie Sociología y Política.

Tanaka, Martín. 2005. *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima. IEP. Colección Mínima 57.

Tarrow, Sidney. 1994. *Poder en Movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza editorial.

Vanossi, Jorge. 1985. “El Defensor del Pueblo o comisionado parlamentario en el régimen constitucional argentino”. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, pág. 164.

Wright, Deil. 1997. *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

### **Fuentes Periodísticas**

Diario El Comercio. 2007. “Editorial El síndrome del perro del Hortelano”. Recuperado de: <http://www.justiciaviva.org.pe/userfiles/26539211-Alan-Garcia-Perez-y-el-perro-del-hortelano.pdf>

Diario El Comercio. 2010. “Entrevista a la Dra. Beatriz Merino”. Recuperado de: <http://elcomercio.pe/impres/impres/notas/no-todo-proyecto-genera-violencia/20100426/467723>

Diario El Regional de Piura. 2007. “Consulta en Piura es constitucional pero no vinculante ni implica derecho a vetar la minería”. Recuperado de: <http://www.miningpress.com.pe/nota/83937/majaz-ii-segun-merino-consulta-no-implica-derecho-a-vetar-mineria->

Diario La Gaceta. 2015. “Avanza la creación del ente para sanear la Cuenca Salí-Dulce”.

Recuperado de: <http://www.lagaceta.com.ar/nota/628017/politica/avanza-creacion-ente-para-sanear-cuenca-sali-dulce.html>

Noticias Ambientales. 2011. “Salí Dulce: avizoran una mortandad masiva de peces”.

Recuperado de: <http://noticias-ambientales-argentina.blogspot.com.ar/2011/07/sali-dulce-avizoran-una-mortandad.html>

Página 12. Verbitsky, Horacio. 2012. “Nieblas del Riachuelo”. Recuperado de:

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-201868-2012-08-26.html>

## **Legislación, informes y documentos relevados**

### **ARGENTINA**

#### **Informes y documentos**

ACIJ y Junta Vecinal de Villa Inflamable. 2012. “Villa Inflamable: Donde comenzó el caso “Mendoza” los derechos siguen esperando”. Buenos Aires.

ACUMAR. 2012. “Memoria de Gestión 2011”. Disponible en: [http://www.acumar.gov.ar/sec\\_libromemoria.php](http://www.acumar.gov.ar/sec_libromemoria.php)

Auditoría General de la Nación. 2012. “Documento de cumplimiento del programa de reconversión industrial (PRI) en la Cuenca Salí-Dulce”. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y Secretaría de Estado de Medio Ambiente de Tucumán. Auditoría de Gestión.

Auditoría General de la Nación. 2012. “Verificación de fondos y la ejecución presupuestaria destinadas al Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) de la Cuenca Matanza-Riachuelo”. Disponible en: <http://www.agn.gov.ar/informes/verificacion-de-fondos-y-la-ejecucion-presupuestaria-destinadas-al-plan>

Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río de Salí-Dulce. 2006. “Documento Base del Plan de Gestión de la Cuenca Salí-Dulce”.

Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río de Salí-Dulce. 2007. “Acta acuerdo para la creación del Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Río de Salí-Dulce”.

Consejo Hídrico Federal. 2003. “Documento Principios Rectores de política hídrica de la República Argentina”.

Consejo Hídrico Federal. 2003. “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina. Fundamentos del acuerdo federal del agua”.

Consejo Hídrico Federal. 2013. “Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina: 10 años de participación y consenso”. Buenos Aires: COHIFE.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2012. Secretaría de Jurisprudencia. “Informe de derecho ambiental”. 1 Edición. Buenos Aires.

Cuerpo Colegiado. 2008. “Reglamento para el funcionamiento del Cuerpo Colegiado”.

Cuerpo Colegiado. 2010. “Evaluación del Cuerpo Colegiado a dos años del fallo de la Corte por la recomposición ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”. Informe especial.

Cuerpo Colegiado. 2013. “Caso Matanza-Riachuelo: bases para un adecuado cumplimiento del fallo de la CSJN”. Informe Especial.

Cuerpo Colegiado. 2015. “A siete años del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”. Informe especial.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. Informes Anuales: 2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012-2013.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2003. “La Cuenca en crisis. Primer informe especial sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo”. Disponible en:

<http://www.defensor.gov.ar/informes/riachuelo.pdf>

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2006. “Informe especial de seguimiento sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo 2003-2005”. Disponible en: [www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/informe\\_riachuelo2003-2005.pdf](http://www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/informe_riachuelo2003-2005.pdf)

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2007. “Informe de la Cuenca Reconquista”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2008. “Convenio de creación del Consejo de Defensores del Pueblo de la Cuenca de los Ríos Salí-Dulce”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2009. “Atlas del riesgo ambiental de la niñez de Argentina”. Proyecto UNESCO.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2010. “Declaración Consejo de Defensores del Salí-Dulce”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2011. “La situación de la ley provincial de ordenamiento territorial de bosques nativos de la provincia de Córdoba”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2011. “Implicancias ecológicas, sociales y económicas de la pesca no sustentable en el Mar Argentino: el caso de la merluza”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2012. “Acta acuerdo para la prevención de origen industrial en el Embalse de Río Hondo”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2012. “Convenio marco entre las Defensorías del Pueblo para el control de la contaminación de la Cuenca Salí-Dulce”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2013. “Informe de actualización de la Cuenca Salí-Dulce”.

Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero. Informes Anuales: 2009- 2010- 2011.

Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres (EEAOC). 2011. “Reporte Agroindustrial. Estadísticas y Márgenes de Cultivos Tucumanos”. *Boletín N° 52*, Junio. ISSN 2346-9102.

FARN *et al.* 2014. “Impacto de la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo sobre la vigencia de los derechos humanos en la Argentina”. Informe presentado en el 153 período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

INECIP. 2012. *La Defensoría del Pueblo en la Argentina: análisis y desafíos*. Facultad de Derecho, UBA, Buenos Aires.

Poliarquía Consultores. 2012. “Encuesta a la población de la Ciudad de Buenos Aires sobre espacio público”.

Poliarquía Consultores. 2014. “Encuesta de opinión pública: Cultura constitucional en la Argentina (2004-2014)”.

Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del *Ombudsman* (PROFIO). 2015. “Estudio comparado de quejas reportadas ante los *Ombudsman* iberoamericanos”. GIZ-FIO.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. 2011. “Acta acuerdo entre la SAyDS, la provincia de Tucumán, la provincia de Santiago del Estero y la Defensoría del Pueblo de la provincia de Santiago del Estero”.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. 2015. “Informe de estado de implementación (2010-2014) de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Ley N° 26.331”.

Secretaría de Ambiente de Tucumán. 2012. “Informe presentado al Ministerio de Desarrollo productivo de Tucumán”.

Subsecretaría de Recursos Hídricos. 2013. Organización de Cuencas. Recuperado de: [http://www.hidricosargentina.gov.ar/cuencas\\_cuencas.php](http://www.hidricosargentina.gov.ar/cuencas_cuencas.php)

### **Leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, expedientes judiciales y sentencias**

Constitución de la Nación Argentina.

Convención Constituyente. 1994. 13a reunión. 3a sesión ordinaria.

Cámara Nacional en lo Civil de la Capital Federal. 1991. "Cartañá, Antonio y otro c/ M. C. B. A. s/amparo".

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 1996. "Frías Molina, Nélica N. C/ Instituto Nacional de Previsión Social-Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles (Frías Molina I y II)".

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 1998. "Consumidores Libres Coop. Ltda. de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria".

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 1998. "Defensor del Pueblo c/ Poder Ejecutivo Nacional. Dec.1517/98".

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2000. "Defensor del Pueblo c/ Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional Decreto N° 1570/01 y 1606/01".

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2003. "Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ M. E. y O. y S. P. s/ amparo Ley N° 16.986".

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2003. "Asociación de Esclerosis Múltiple de Salta c/ Ministerio de Salud-Estado Nacional s/ amparo-medida cautelar".

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2003. "Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional-Poder Ejecutivo Nacional".

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2006. M. 1569. XL. originario autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)".

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2006-2007. Transcripciones Audiencias Públicas.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2008. Sentencia. "Causa Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación

ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”. Fallos: 331:1622. Fallos: 329:3528 (24). Fallos: 329:3445 (22). Fallos: 326:2316.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2011. Expediente N° 58/2011. “Santiago del Estero, provincia de c/ Moonmate S.A. y otro”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2011. Expediente N° 59/2011. “Santiago del Estero, provincia de c/Azucarera Juan M. Terán S.A. y otro”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2011. Expediente N° 60/2011. “Santiago del Estero, provincia de c/ José Minetti y Cía. Ltda. S.A.C.I. y otros”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2011. Expediente N° 61/2011. “Santiago del Estero, provincia de c/ Cía. Azucarera Concepción S.A. y otro”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2012. Resolución Juzgado Federal de Quilmes, 7 de Agosto.

Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2013. “Autos: Fundación Ambiente y Desarrollo (FUNDAYD) Fundación Centro de (CEDHA) c/ Estado Nacional y otros s/ daño ambiental”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 1998. “Defensoría del Pueblo c/Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) s/amparo”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2000. “Defensor del Pueblo de la Nación inc. dto. 1316/02 c/E.N. P.E.N. dtos. 1570/01 y 1606/01 s/amparo Ley 16.986”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2003. “Asociación de Superficiarios de la Patagonia c/YPF S.A y otro s/ daño ambiental”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2005. “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Buenos Aires, Provincia de y otro (Estado Nacional) s/amparo”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2006. *Amicus curiae*. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental Río Matanza-Riachuelo)”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2006. “Defensoría del Pueblo c/ el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y las Municipalidades de Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, General Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente” en originario autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2007. “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/ proceso de conocimiento”.

Defensoría del Pueblo de la Nación. 2009. “Ibrahim, Enrique c/ Ingenio la Trinidad s/ acción de amparo”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2010. “Municipalidad de San Rafael c/ Mendoza Provincia y Estado Nacional s/amparo”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2012. Actuaciones N° 667/12 y N° 30159/13.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2012. “Defensor del Pueblo c/ Municipalidad de Córdoba s/amparo”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. 2012. “Defensor del Pueblo c/ ACUMAR y otros s/amparo”.

Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina. Resoluciones: N° 31/2003, N° 112/2003, N° 43/2006, N° 44/2006, N° 46/2006, N° 47/2006 y N° 48/2006.

Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero. 2003. “Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero c/ Provincia de Tucumán y otro”. Fallos: 326:663.

Ley N° 16.986/66-Amparo.

Ley N° 17.319/67-Hidrocarburos y sus modificatorias N° 26.197/06 y N° 27.007/15.

Ley N° 24.051/91-Residuos Peligrosos.

Ley N° 24.076/92-Marco Regulatorio Gas Natural.

Ley N° 24.228/93-Acuerdo Federal Minero.

Ley N° 24.227/93-Comisión Bicameral de Minería.

Ley N° 24.196/93-Inversiones Mineras.

Ley N° 24.224/93-Reordenamiento Minero.

Ley N° 24.284/93-Orgánica del Defensor del Pueblo y su modificatoria N° 24.379/94.

Ley N° 24.402/94-Financiamiento y Devolución Anticipada del IVA.

Ley N° 24.466/95-Banco Nacional de Información Geológica.

Ley N° 24.498/95-Actualización Minera.

Ley N° 24.522/95-Ley de Concursos y Quiebras y su modificatoria Ley N° 26.684/11.

Ley N° 24.523/95-Sistema Nacional de Comercio Minero.

Ley N° 24.747/96-Iniciativa Popular.

Ley N° 25.243/96-Ratificatoria del Tratado Binacional entre Argentina y Chile de Integración y Complementación Minera.

Ley N° 25.612/02-Presupuestos Mínimos de protección para la Gestión de Residuos Especiales.

Ley N° 25.670/02-Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de PCBs.

Ley N° 25.675/02-General del Ambiente.

Ley N° 25.688/02-Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Ambiental de Aguas.

Ley N° 5.001/03-Prohibición a la Minería a Cielo Abierto en la Provincia de Chubut.

Ley N° 25.831/03-Presupuestos Mínimos de Protección para el Acceso a la Información Pública Ambiental.

Ley N° 26.168/06-Cuenca Matanza-Riachuelo –ACUMAR–.

Ley N° 26.093/07-Bicombustibles.

Ley N° 26.331/07-Presupuestos Mínimos de Protección ambiental de los Bosques Nativos.

Ley N° 26.639/10-Presupuestos Mínimos para la Protección de Glaciares y del Ambiente Periglacial.

Poder Ejecutivo. 2013. Decreto N° 2104/2013-que designa al Presidente de ACUMAR.

## **PERÚ**

### **Informes y documentos**

Amnistía Internacional. 2004. “La Comisión de la Verdad y Reconciliación: un primer paso hacia un país sin injusticias”.

CEPAL. 2014. “Informe los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos”. Naciones Unidas.

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. 2008. “Informe Parlamentario: la legalidad de la problemática de la empresa Minera Majaz en los territorios de las comunidades campesinas de Segunda y Cajas y Yanta de las provincias de Huancabamba y Ayabaca en la región de Piura”. Grupo de Trabajo de Ambiente y Ecología, período anual de sesiones 2007-2008.

Defensoría del Pueblo de Perú. Informes Anuales: 2004-2005-2006-2007-2008-2009-2010-2011-2012-2013.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2004. “Reglamento de organización y funciones”.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2004. *Ocho años de procesos constitucionales en el Perú: los aportes de la Defensoría del Pueblo (1996-2004)*.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2005. *Ante todo el diálogo*. Lima.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2006. Informe N° 001-2006/ASPMA-MA.

Defensoría del Pueblo de Perú. APCG. 2007. “Documento interno reglas de la mesa de diálogo”.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2007. “Informe extraordinario. Los conflictos socio-ambientales por actividades extractivas en el Perú”.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2008. “Documento lineamientos de intervención defensorial con pueblos indígenas de la Amazonía en situación de conflicto social”.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2009. “El derecho a la consulta de los pueblos indígenas”. N° 001-2009-DP/AMASPPI.PPI.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2010. “Informe defensorial sobre el caso Bagua ante el Congreso de la República”.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2010. “Documento pautas de actuación de la Defensoría del Pueblo en conflictos sociales electorales (elecciones regionales y municipales)”.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2010. “Documento orientaciones para la actuación de la Defensoría del Pueblo en zonas donde se han registrado acciones subversivas”.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2010. “El *amicus curiae* ¿qué es y para qué sirve?: jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo”. Serie documentos defensoriales.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2011. “Documento lineamientos para la actuación de la Defensoría del Pueblo en casos de estado de emergencia”.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2012. *Violencia en los conflictos sociales*. Informe defensorial N° 156. Lima.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2013. *Intervención humanitaria en situaciones de violencia en conflictos sociales*. Informe defensorial N° 001. Lima.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2013. “Reporte mensual de conflictos N° 108”.

Federación Iberoamericana del *Ombudsman* (FIO). 2002. Congreso Anual. “Declaración de Lisboa”.

Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. 2012. “Informe análisis crítico de la consulta previa en el Perú”.

Grupo Nacional de coordinación para el desarrollo de los pueblos amazónicos. 2009. “Acta acuerdo número 4”. Mesa N° 3 de Consulta Previa.

Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. 2011. Censo 2011.

Ministerio de Energía y Minas. 2013. Recuperado de: <http://www.minem.gob.pe>

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). 2012. “Informe de conflictos sociales *Willaqnikí*”.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). 2013. *Institucionalizando el diálogo. Experiencias y aportes de la ONDS-PCM 2012-2013*. Lima.

Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad (ONDS). 2014. *Diálogo: dos años después. Perú: estado y conflicto social*. ONDS-PCM. Lima.

Universidad de Lima. 2009. “VI Encuesta anual sobre confianza en las instituciones”. Estudio 477. Barómetro Social. Grupo de opinión pública.

### **Leyes, decretos, ordenanzas, resoluciones, expedientes judiciales y sentencias**

Asamblea de la comunidad de Segunda y Cajas. 2004. Resolución N° 001-2004-CSC.

Constitución Política del Perú.

Congreso Constituyente Democrático. 1993. Tomo III, pág. 1711.

Congreso de la República. Proyectos de ley de Consulta Previa: N° 413-2006-CR, N° 427-2006-CR, N° 2016-2007-CR y N° 00006-2011-CR.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2006. Expediente N° 2462-2006.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2006. Oficio N° 0097-2006-DP/ASPMA y N° 178-2006-DP/ASPMA.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2007. Oficio N° 1656-2006-2007-DPP-M/CR.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2008. Oficio N° 511-2007-2008 ICPAAAE-CR.

Defensoría del Pueblo de Perú. 2009. Proyecto de ley Consulta Previa N° 3370/2008-DP.

Defensoría del Pueblo de Perú. Resoluciones N° 030-2005/DP y N° 019-2009/DP.

Gobierno Regional de Cajamarca. 2003. Resolución 007-2003-GRCAJ-CR- que declara la intangibilidad del cerro Quilish.

Ley N° 22.175/78-General de Comunidades Nativas.

Ley N° 24.656/87-General de Comunidades Campesinas.

Ley N° 26.520/95-Orgánica de la Defensoría del Pueblo de Perú.

Ley N° 26.505/95-Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas.

Ley N° 26.821/97-Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales.

Ley N° 26.839/97-Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica.

Ley N° 27.015/01-Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana.

Ley N° 27.446/01-Evaluación de Impacto Ambiental.

Ley N° 27.506/01-Canon.

Ley N° 27.680/02-Bases de la Descentralización.

Ley N° 27.683/02-Elecciones Regionales.

Ley N° 27.867/02-Orgánica de Gobiernos Regionales.

Ley N° 27.972/03 y N° 23.853/84-Orgánica de Municipalidades.

Ley N° 28.077/04-que modifica diversos artículos de la Ley N° 27.506 de Canon.

Ley N° 28.245/04-Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Ley N° 28.258/04-Regalía Minera.

Ley N° 28.451/04-Fondo de Desarrollo Socioeconómico del proyecto CAMISEA.

Ley N° 28.611/05-General del Ambiente.

Ley N° 2.713/08-Modificación del Canon Minero.

Ley N° 29.338/09-Recursos Hídricos.

Ley N° 29.763/11-Forestal y de Fauna Silvestre.

Ley N° 29.785/11-Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios.

Ley N° 29.790/11-Gravamen Especial a la Minería.

Ley N° 29.968/12-Creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE).

Ministerio de Energía y Minas. 1979. Decreto Supremo N° 021/1979- que aprueba el acuerdo de bases en Tambogrande.

Ministerio de Energía y Minas. 2002. Resolución N° 596-2002-EM/DM-que aprueba el reglamento de consulta y participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los estudios ambientales en el sector energías y minas.

Ministerio de Energía y Minas. 2003. Resolución N° 478-2003-EM/DGAA-que aprueba el EIA del proyecto Río Blanco.

Ministerio de Energía y Minas. 2003. Decreto Supremo N° 023-2003-que declara de necesidad pública e interés nacional al proyecto Río Blanco.

Ministerio de Energía y Minas. 2005. Decreto Supremo N° 066/2005-que aprueba el reglamento de organización y funciones del Ministerio de Energía y Minas.

Ministerio de Energía y Minas. 2011. Decreto Supremo N° 023-2011-que aprueba el reglamento para la aplicación del derecho a la consulta a los pueblos indígenas para las actividades minero-energéticas.

Municipalidad Distrital de Carmen de la Frontera. 2007. Ordenanza Municipal N° 001/2007-MEDCF/A-que crea la consulta pública vecinal como mecanismo de participación ciudadana.

Municipalidad Distrital de Tambogrande. 1999. Ordenanza Municipal N° 010-99-MDT-A-que autoriza las tareas de perforación en el casco urbano.

Municipalidad Distrital de Tambogrande. 2001. Ordenanza Municipal N° 012/2001-MDT-C-que aprueba la consulta pública vecinal.

Municipalidad Distrital de Tambogrande. 2001. Ordenanza Municipal N° 020/2001-MDT-CM- que aprueba la consulta pública vecinal con acuerdo del Concejo Municipal.

Municipalidad Provincial de Ayabaca. 2007. Ordenanza Municipal N° 002/2007-MPD-A y N° 003/2007-GLM-PFA-que crea la consulta pública vecinal como mecanismo de participación ciudadana.

Municipalidad Provincial de Cajamarca. 2000. Ordenanza Municipal N° 012/2000-CMPC- que declara al cerro Quilish y las microcuencas de los ríos Quilish, Porcón y Grande como una Zona de Reserva Protegida Municipal Provincial.

OSINERGMIN. 2008. Resolución N° 444-2008-1-OS/gfm.

Poder Ejecutivo. 2009. Resolución N° 117-2009-PCM-que constituye el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos.

Poder Ejecutivo. 2012. Decreto Supremo N° 001/2012-que aprueba el reglamento de la Ley de Consulta Previa.

Poder Legislativo. 1991. Decreto Legislativo N° 757/91-que aprueba la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.

Poder Legislativo. 2008. Decreto Legislativo N° 1015-que unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y selva con las de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria.

Poder Legislativo. 2009. Decreto Legislativo N° 1090-que aprueba la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Poder Legislativo. 2009. Decreto Legislativo N° 1064-que aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario.

Tribunal Constitucional del Perú. 2002. Expediente N° 2455-2002-HC/TC. “Caso Aguilar Santisteban”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2003. Expediente N° 0001/0003-2003-AI/TC. “Caso Colegio de Notarios de los Distritos Notariales de Lima, Callao y Arequipa”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2004. Sentencia N° 0042-2004-AI/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. 2005. Expediente N° 5994-2005-PHC/TC. “Caso Centro de Orientación Familiar”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2005. Expediente N° 6225-2005-PHC/TC. “Caso Nacarino Pérez y otros”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2005. Expediente N° 0020-2005-PI/TC y 0021-2005-PI/TC. “Caso Presidente de la República”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2005. Expediente N° 5287-2005-PHC/TC. “Caso Rabanal Galdos”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2005. Sentencia N° 0025-2005-PI/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. 2006. Expediente N° 174-2006-Q/TC. “Caso Termoselva S.R.L.”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2006. Expediente N° 7435-2006-PC/TC. “Caso Chávez Alvarado y otras”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2006. Expediente N° 10216-2006-PA/TC. “Caso Rodríguez Cerna y otros”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2007. Sentencia N° 03343-2007-PA/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. 2008. Expediente N° 00014-2008-PI/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. 2009. Expediente N° 00007-2009-PI/TC. “Caso 25% del número legal de congresistas”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2009. Expediente N° 00001-2009-PI/TC. “Caso Colegio de Abogados de Lima”.

Tribunal Constitucional del Perú. 2009. Expediente N° 017-09-PI/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. 2009. Sentencia N° 0022-2009-PI/TC.

Tribunal Constitucional del Perú. 2009. Sentencia N° 05427-2009-AC-TC.

## **Mapas**

Comité Interjurisdiccional de la Cuenca del Salí-Dulce. 2005. Mapa de la Cuenca del Salí-Dulce.

Cooperación. 2005. Mapa de Concesiones Mineras en el distrito de Tambogrande.

Cooperación. 2010. Mapa de Concesiones Mineras en la región de Piura.

Duarte, Juan. 2007. Mapa de la Cuenca Matanza-Riachuelo. En base a datos de Laboratorio de Sistemas de Información Geográfica, ICO – UNGS y Proyecto “Manejo Ambiental de la Cuenca del Río Luján”.

## **ANEXO I- ACRÓNIMOS**

ACDI-Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional

ACIJ-Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

ACUMAR-Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo

AECID-Agencia Española de Cooperación Internacional

AGN-Auditoría General de la Nación

AIDSESEP-Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana

AMADS-Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable

AMASPPI-Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas

APCG-Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad

ASDI-Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional

ASPMA-Adjuntía de Servicios Públicos y Medio Ambiente

AySA-Agua y Saneamientos Argentinos S.A

BID-Banco Interamericano de Desarrollo

BRGM-*Bureau de Recherches Géologiques et Minières*

CAA-Centro Azucarero Argentino

CABA-Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CARCP-PUCP-Centro de Análisis y Resolución de Conflictos de la Pontificia Universidad Católica de Perú

CBC-Centro Bartolomé de las Casas

CD-Comité de Diálogo

CEAMSE-Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado

CEDHA-Centro de Derechos Humanos y Ambiente

CELS-Centro de Estudios Legales y Sociales

CET-Contrato de Estabilidad Tributaria

CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPES-Centro Peruano de Estudios Sociales

CERDET-Centro de Estudios Regionales para el Desarrollo de Tarija

CIDH-Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CIES-Consorcio de Investigación Económica y Social

CIPCA-Centro de Investigación y Promoción del Campesinado

CLACSO-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

CM-Concejo Municipal

CMR-Cuenca Matanza-Riachuelo

COFEMA-Consejo Federal de Medio Ambiente

COHIFE-Consejo Hídrico Federal

CONACAMI-Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería

CONAM-Consejo Nacional de Medioambiente

CONAP-Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú

COSUDE-Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación

CR-Congreso de la República del Perú

CRI-Convenio de Reversión Industrial

CSD-Cuenca del Salí-Dulce

CSJN-Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina

CTB-Cooperación Técnica Belga

DL-Decreto Legislativo

DS-Decreto Supremo

DP-Defensoría del Pueblo

DPs-Defensorías del Pueblo

EEOC-Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres

EIA-Estudios de impacto ambiental

EM/DM-Energía y Minas Decreto Ministerial

FARN-Fundación Ambiente y Recursos Naturales

FDSFNP-Frente por el Desarrollo Sostenible de la Frontera Norte del Perú

FDVSLT-Frente de Defensa del Valle de San Lorenzo y Tambogrande

FEDEPAZ-Fundación EcuMénica para el Desarrollo y la Paz

FIO-Federación Iberoamericana del *Ombudsman*

FOCAM-Fondo de desarrollo socioeconómico del proyecto CAMISEA

FUNDAYD-Fundación Ambiente y Desarrollo

GAP-Grupo de Ambiente y Política

GIRH-Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

GIZ-Cooperación Alemana

ICO-Instituto del Conurbano

ILO-Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*

INECIP-Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales

JICA-Agencia Japonesa de Cooperación Internacional

JNE-Junta Nacional Electoral

LMP-Límites Máximos Permisibles

MA-Ministerio del Ambiente

MC-Mesa de Concertación

MC-Ministerio de Cultura

MEM-Ministerio de Energía y Minas

MMC-*Manhattan Minerals Corp.*

MM-*Monterrico Metals*

MRTA-Movimiento Revolucionario Tupac Amaru

OEFA-Organismo de Fiscalización y Evaluación Ambiental

OGCS-Oficina de Gestión de Conflictos Sociales

OGGS-Oficina General de Gestión Social

ONDS-Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad

ONG-Organización No Gubernamental

ONGs-Organizaciones No Gubernamentales

OSINERGMIN-Órgano Supervisor de la Inversión en Energía y Minería

OT-Ordenamiento Territorial

OIT-Organización Internacional del Trabajo

PAMA-Planes de Manejo y Adecuación Ambiental

PCBs-Policlorobifenilos

PCM-Presidencia de Consejo de Ministros

PCP–SL-Partido Comunista Peruano –Sendero Luminoso

PISA-Plan Integral de Saneamiento Ambiental

PML-Producción Más Limpia

PNUD-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PRI-Programa de Reconversión Industrial

PROFIO-Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del *Ombudsman*

PUCP-Pontificia Universidad Católica de Perú

RAMSAR-Convención sobre los Humedales

RHRAP-Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras

RIGs-Relaciones Intergubernamentales

RM-Resolución Ministerial

RSU-Residuos Sólidos Urbanos

SayDS-Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

SENACE-Servicio Nacional de Certificación Ambiental

SENASA-Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria

SIMCO-Sistema de Monitoreo de Conflictos

SNTN-Santuario Nacional Tabaconas Namballe

STC-Sentencia del Tribunal Constitucional

TC-Tribunal Constitucional del Perú

UBA-Universidad de Buenos Aires

UMSEF-Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal

UNGS-Universidad Nacional de General Sarmiento

UNSAM-Universidad Nacional de San Martín

YPF-Yacimientos Petrolíferos Argentinos

ZEE-Zonificación Ecológica Económica

## **ANEXO II- ENTREVISTAS**

### **A) ARGENTINA**

Entrevista N° 1-Coordinadora de la Oficina de Pueblos Indígenas de la DP, 18/09/2013.

Entrevista N° 2-Director de la Dirección de Derechos Sociales de la DP, 23/07/2013.

Entrevista N° 3-Funcionaria del Área de Medio Ambiente de la DP, 02/09/2013.

Entrevista N° 4-Jefe del Área de Medio Ambiente de la DP, 21/08/2013.

Entrevista N° 5-Director Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 18/06/2014.

Entrevista N° 6-Ex Jefa del Área de Medio Ambiente de la DP, 18/06/2013.

Entrevista N° 7-Director ONG ACIJ, 01/07/2014.

Entrevista N° 8-Ex Defensor adjunto a cargo de la DP, 01/04/2014.

Entrevista N° 9-Ex Directora Fundación Ambiente y Recursos Naturales , 03/04/2013.

Entrevista N° 10-Ex Defensor adjunto DP CABA, 03/08/2014.

Entrevista N° 11-Ex Defensor adjunto DP CABA, 04/09/2014.

Entrevista N° 12-Ex Defensor del Pueblo de Vicente López y presidente del ILO, 03/06/2014.

### **B) PERÚ**

Entrevista N° 13-Director Fundación Desarrollo Sostenible, 17/06/2013.

Entrevista N° 14-Ex Viceministro del MA y director de la ONG Cooperación, 16/04/2014.

Entrevista N° 15-Investigador de la PUCP y miembro de la MC en Río Blanco, 09/04/2014.

Entrevista N° 16-Ex funcionaria de Naciones Unidas, asesora de Diálogo PNUD, 18/06/2013.

Entrevista N° 17-Ex funcionaria de la DP y asesora GIZ, 17/06/2013.

Entrevista N° 18-Investigadora de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 18/06/2013.

Entrevista N° 19-Investigador del Instituto de Estudios Peruanos, 18/06/2013.

Entrevista N° 20-Adjunto a cargo de la APCG de la DP, 21/06/2013 y 16/04/2014.

Entrevista N° 21-Consultor GIZ, 23/10/2013.

Entrevista N° 22-Ex miembro de *Oxfam* y asesor del CEPES, 15/04/2014.

Entrevista N° 23-Ex funcionario de la DP, 15/04/2014.

Entrevista N° 24-Asesora de la Unidad de Mediación de Naciones Unidas, 19/06/2013.