Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ANUARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL LATINOAMERICANO
AÑO XXVI, BOGOTÁ, 2020, PP. 555-581, ISSN 2346-0849

Esteban Nader* **(Argentina)**
Karina Denari G. de Mattos** **(Brasil)**

Adjudicación socioambiental en casos estructurales de Argentina y Brasil: aprendizaje mutuo y estrategias comparadas***

RESUMEN

Este artículo analiza las estrategias de adjudicación utilizadas en Argentina y Brasil en dos casos estructurales de restauración socioambiental: el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), en Argentina, y el derivado del colapso de la presa de relaves Fundão en la cuenca Rio Doce (CRD), en Brasil. Nos interesa reflexionar sobre los efectos de creación, coordinación y desbloqueo, creación de nuevas políticas públicas y el efecto deliberativo o participativo, producido a partir de la intervención del Poder Judicial en el caso argentino y del Ministerio Público en el brasileño. En definitiva, el artículo intenta revelar cómo, a través de mecanismos deliberativos, el poder judicial puede intervenir en este tipo casos sin exceder el umbral de sus funciones y, al mismo tiempo, obtener buenos resultados. Los casos estudiados evidencian, asimismo, oportunidades regionales de aprendizaje mutuo entre vecinos con problemáticas análogas e instituciones con desafíos semejantes.

Palabras clave: litigio estructural; cuenca Matanza-Riachuelo; cuenca Rio Doce.

---

* Doctorando Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires; exbecario DAAD, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional de Heidelberg (Alemania); exbecario doctoral Conicet; LL.M. Protección Internacional de los Derechos Humanos, Universidad de Alcalá de Henares (España). Profesor de Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales,Universidad Nacional de Tucumán (Argentina). esteban.nader@derecho.unt.edu.ar. https://orcid.org/0000-0003-0225-6299.

** Doctora en Derecho, Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ) (Brasil); máster en Derecho, Universidad de São Paulo (USP) (Brasil).Investigadora de la Fundación Getulio Vargas (FGV). karinadenari@gmail.com. https://orcid.org/0000-0001-7924-1322.

*** Este documento no menciona ni hace uso de los datos recopilados por la Fundación Getulio Vargas (FGV) como parte del estudio técnico realizado por el investigador participante del Proyecto Rio Doce, contratado por el Ministerio Público Federal (MPF).

VOLVER A TABLA DE CONTENIDO

Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Bogotá, 2020
DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Socio-environmental adjudication in structural cases in Argentina and Brazil: mutual learning and shared strategies

ABSTRACT

This article analyzes the adjudication strategies used in Argentina and Brazil in two structural cases of socio-environmental restoration: a case involving the Matanza-Riachuelo Basin (MRB) in Argentina, and a case derived from the collapse of the Fundão tailings dam in the Rio Doce Basin (RDB) in Brazil. We are interested in thinking about the effects of creation, coordination and unblocking, the creation of new public policies, and the deliberative or participatory effect produced by the intervention of the Judicial Branch in the Argentine case, and by the Public Ministry in the Brazilian case. Ultimately, the article tries to reveal how, through deliberative mechanisms, the judiciary can intervene in these kinds of cases without exceeding the threshold of its functions and, at the same time, obtain good results. The cases studied also demonstrate regional opportunities for mutual learning between neighbors with analogous problems and institutions with similar challenges.

Keywords: Structural litigation; Matanza-Riachuelo Basin; Rio Doce Basin.

Das Verfahren zur Vergabe von sozioambientalen Strukturprojekten in Argentinien und Brasilien: gegenseitiger Lernprozess und Strategievergleich

ZUSAMMENFASSUNG

Der Artikel analysiert die Strategien, die bei der Vergabe von zwei sozioambientalen Strukturvorhaben verfolgt wurden: das Sanierungsprojekt des Matanza-Riachuelo-Beckens (span. Abk. CMR) in Argentinien und das aufgrund des Bruchs des Schlammrückhaltedamms Fundão im Rio-Doce-Becken (port. Abk. CRD) in Brasilien erforderliche Vorhaben. Im Mittelpunkt des Artikels stehen Überlegungen zu dem Beitrag, den die Eingriffe der Justiz (in Argentinien) und der Staatsanwaltschaft (in Brasilien) auf die Entwicklung, Koordination und Entblockierung der Vorhaben wie auch auf die Entwicklung neuer Ansätze öffentlicher Politik und auf die Beratungs- und Partizipationsmechanismen hatten. Der Beitrag versucht zu klären, wie es der Justiz gelingt, mithilfe von Beratungsmechanismen in Verfahren dieser Art einzugreifen, ohne ihre Zuständigkeiten zu überschreiten, und dabei positive Ergebnisse zu erzielen. Anhand der untersuchten Beispiele lassen sich zugleich die Möglichkeiten gemeinsamer Lernprozesse zwischen Nachbarstaaten aufzeigen, die vor analogen Problemen stehen und deren Institutionen ähnliche Herausforderungen bewältigen müssen.

Schlagwörter: Rechtsstreit zu Strukturfragen; Matanza-Riachuelo-Becken; Rio-Doce-Becken.

DR © Konrad Adenaur Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Introducción

Brasil y Argentina pasaron por situaciones de desastres socioambientales complejos. La explotación sin límites de la minería y las actividades extractivas en Brasil llevaron a escenarios críticos en el estado de Minas Gerais, que culminaron con la muerte de 19 personas y la vulneración de derechos de más de 90 mil[1] por la ruptura de la presa de relaves en la cuenca Rio Doce (CRD) o Mariana, ocurrida en noviembre de 2015.[2] En Argentina, la histórica contaminación de la cuenca Matanza-Riachuelo (CMR) de la provincia de Buenos Aires y ciudad autónoma viene provocando una vulneración estructural de derechos en uno de los lugares más densamente poblados y desiguales del país.[3] La inacción de las autoridades estatales argentinas durante más de un siglo llevó a que la Corte Suprema debiese intervenir en el caso.

Si bien existen diferencias significativas entre los casos, pueden observarse avances importantes en ambos, sobre todo en el de la CMR. Estos, a menudo, están relacionados con los esfuerzos de las comunidades, organizaciones y la sociedad civil, que forman parte de una red compleja de monitoreo de las políticas públicas implementadas a partir de las intervenciones judiciales.

Este artículo tiene como objetivo presentar las estrategias creadas por los actores institucionales involucrados en los casos argentino y brasileño, y reflexionar sobre su efectividad en lo que se refiere a la ampliación de la participación social y el acceso a la reparación integral a los afectados por estas violaciones. Especialmente, nos interesa analizar los efectos de creación, coordinación y desbloqueo, de creación de nuevas políticas públicas y el efecto deliberativo o participativo, a partir de la literatura de referencia de Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco.[4]

En casos complejos y estructurales[5] como los estudiados, donde las agencias estatales se encuentran bloqueadas para producir un cambio, ya sea por presiones

---

[1] Según el sitio web de la Fundação Renova, el número representa el total de personas registradas en los programas de reparación. Adicionalmente, se estima que más de 90 mil personas siguen esperando ser registradas, https://www.fundacaorenova.org/.

[2] Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Ibama, *Laudo técnico preliminar. Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais* (documento, noviembre de 2015), https://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_Ibama.pdf.

[3] Andrés Nápoli y José Esain, "Riachuelo: *habemus* sentencia", *Revista de Derecho Ambiental*, vol. 16 (2008): 97-119.

[4] César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia* (Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010).

[5] Se trata de casos caracterizados por 1) afectar a un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan su causa; 2) involucrar a varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas; y 3) implicar órdenes de ejecución compleja, mediante

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

corporativas o por ineficiencia estatal, el poder judicial se transforma en una arena alternativa en la que los afectados pueden buscar modificar su situación de vulnerabilidad.[6] Si bien hay sectores de la academia que critican la intervención de la justicia en este tipo de casos,[7] una correcta intervención de esta a través de una impronta dialógica que incluya a las agencias estatales, los afectados y la sociedad civil en la búsqueda de soluciones dentro del proceso, más que perjudicar, beneficia a la democracia.[8] En los procesos estructurales, la sentencia es solo un impulso inicial, dentro de un proceso, donde lo más sustancioso ocurre en la etapa de monitoreo del cumplimiento de la sentencia.

César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco[9] concluyeron, a través de una investigación empírica de casos estructurales (con foco en el caso del desplazamiento forzado en Colombia, la Sentencia T-025 de 2004), que los casos más exitosos son aquellos donde existe un fuerte sistema de monitoreo e implementación de la sentencia.[10] Más recientemente, César Rodríguez

---

las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada (no solamente a los demandantes del caso concreto) (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social…*, 16).

[6] Sobre la justiciabilidad de los derechos, véase Robert Alexy, *Teoría de los derechos fundamentales* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997); Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles* (Madrid: Trotta, 2002); Rachel Cichowski, "Courts, rights, and democratic participation", *Comparative Political Studies February*, 39, n.º 1 (2006): 50-75.

[7] Los siguientes trabajos tienen una postura escéptica sobre la capacidad institucional del poder judicial, señalando que este tiene limitaciones institucionales y teóricas (falta de legitimidad democrática) que no le permitirían, *a priori* incidir sobre políticas públicas: Gerald Rosenberg, *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* 2nd ed. (University of Chicago Press, 2008); Mark Tushnet, "An essay on rights", *Texas Law Review* 4 (1984): 1363-1402; Friedrich August von Hayek, *Law, Legislation and Liberty* (London: Routledge and Paul Kegan, 1973).

[8] Investigaciones más recientes sobre la efectividad decisoria de tales decisiones: Malcolm Langford, César Rodríguez Garavito y Julieta Rossi, *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (Bogotá: Dejusticia, 2017). Sobre la consolidación de redes de monitoreo en la sociedad civil: Sandra Botero, "Judges, litigants, and the politics of rights enforcement in Argentina", *Comparative Politics*, 50, n.º 2 (2018): 169-187. Siri Gloppen, "Courts and social transformation: An analytical framework", in *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?*, ed. por Roberto Gargarella, Pilar Domingo y Theunis Roux (Aldershot/Burlington: Ashgate, 2006), 35-60.

[9] Rodríguez Garavito, Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social…*, 141; César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco, *Juicio a la exclusión: el impacto del activismo judicial sobre derechos sociales en el Sur Global* (Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015).

[10] Como en otras sentencias estructurales, el efecto es duradero en la medida en que promueva procesos de políticas públicas de largo plazo a través de decisiones de seguimiento que involucren actores estatales y no estatales (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social…*, 141; Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, *Juicio a la exclusión…*).

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Garavito[11] refuerza su teoría para decir que es más probable que una decisión tenga un mayor impacto si los tribunales practican un activismo dialógico que él denomina "*empowered participatory jurisprudence*".[12]

El marco teórico utilizado en el artículo se relaciona con una perspectiva que contienen los estudios sociolegales. Estos se preocupan por analizar empíricamente la realidad, enfatizando la descripción en profundidad de los casos, los efectos producidos por las intervenciones judiciales y la comparación de modelos dentro del escenario institucional latinoamericano.[13] A lo largo del trabajo utilizaremos prioritariamente la consulta de fuentes secundarias (documentos, informes oficiales y extraoficiales, decisiones judiciales, acuerdos extrajudiciales y procedimientos, investigaciones académicas), aunque también entrevistas realizadas por los autores.[14]

La comparación de ambos casos nos permite reflexionar sobre el impacto de la intervención de los tribunales en casos socioambientales que producen situaciones de vulneraciones de derechos que generan desigualdades estructurales. Haremos hincapié sobre todo en los efectos relacionados con el diseño y la implementación de políticas públicas que buscan contrarrestar las vulneraciones sistemáticas de derechos, cuando las agencias estatales se encuentran bloqueadas y el poder judicial debe intervenir. Al mismo tiempo, dentro de esta dinámica, procuramos analizar el funcionamiento de la participación de los afectados, de las instituciones del sistema de justicia, en el caso brasileño principalmente la del Ministerio Público, y en el argentino la de la Corte y la sociedad civil en el marco de los procesos que tienden a buscar una reparación de estas situaciones de desigualdades estructurales. En definitiva, queremos analizar estas microinstitucionalidades que se crean para garantizar el monitoreo y el cumplimiento de las órdenes judiciales tendientes a buscar soluciones estructurales.

---

[11] César Rodríguez Garavito, "Más allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales", en Langford, Rodríguez Garavito y Rossi, *La lucha…*, cap. 3.

[12] Asimismo, un enfoque dialógico en los casos de DESC estimula mecanismos de seguimiento participativos (por ejemplo, audiencias públicas, comisiones de seguimiento nombradas por los tribunales e invitaciones a la sociedad civil y a los organismos administrativos para que suministren la información relevante y participen en las discusiones patrocinadas por el tribunal), que profundizan la deliberación democrática y mejoran el impacto de las intervenciones del tribunal (Rodríguez Garavito, "Más allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales", 107).

[13] Dos principales trabajos orientarán a los autores respecto a la descripción propuesta y la comparación de experiencias latinoamericanas: John Gerring, "Mere description", *British Journal of Political Science* 42, n.º 4 (2012): 721-746; Diana Kapiszewski y Matthew Taylor, "Doing courts justice? Studying judicial politics in Latin America", *Perspectives on Politics* 6, n.º 4 (2008): 741-767, DOI: https://doi.org/10.1017/S1537592708081899, Published online by Cambridge University Press: 13 November 2008 DOI: https://doi.org/10.1017/S1537592708081899, Published online by Cambridge University Press: 13 November 2008.

[14] Minoritariamente se utilizan datos primarios en el caso argentino por medio de una entrevista de Esteban Nader con Andrés Napoli, de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

También nos preguntamos si existe alguna posibilidad de aprendizaje mutuo en la región con respecto a la intervención de los tribunales en la reparación de violaciones estructurales de derechos en casos de tragedias socioambientales. Nuestra intención al comparar los dos casos pasa también por explorar las similitudes y diferencias de las formas de abordaje.

1. Argentina: un breve relato de la problemática de la cuenca Matanza-Riachuelo

Desde inicios del siglo XX, la zona metropolitana de Buenos Aires ha sido el territorio urbano donde se encuentra la mayor parte de la población argentina. La ocupación del espacio fue realizada históricamente de una manera desordenada y sin planificación. Esto provocó un continuo deterioro de las cuencas metropolitanas, especialmente la CMR.[15]

La problemática ambiental de la CMR –a diferencia del caso brasileño de la CRD que se analizará más adelante– es compleja y de larga data, producida por la inacción histórica de las agencias estatales que, por décadas, no diseñaron ni implementaron ningún tipo de política pública para modificar la situación de la cuenca más densamente poblada en Argentina.[16]

Esta inacción estatal llevó a que la cuenca se convirtiese en una de las 10 más contaminadas del mundo.[17] Este hecho, sumado a los aproximadamente 8 millones de personas que habitan en ella, genera un enorme problema, donde la contaminación ambiental es solo uno de los ejes. Igualmente graves son cuestiones como el derecho a una vivienda digna, teniendo en cuenta el amplio número de asentamientos informales existentes, donde no se ven garantizados los pisos mínimos de una existencia digna y, por lo tanto, el derecho a acceder a recursos tan imprescindibles como el agua potable o las cloacas, por mencionar algunos. Asimismo, el derecho a la salud se convirtió en una de las cuestiones de mayor complejidad, sobre todo en los sectores más vulnerables.[18]

---

[15] Gabriela Merlinsky, *Política, derechos y justicia ambiental: El conflicto del Riachuelo* (Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013), 52.

[16] Defensor del Pueblo - Ombudsman Nacional *et al.*, Informe Especial de Seguimiento Cuenca Matanza-Riachuelo (2003/2005) (documento, 2005), http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/az1260.pdf.

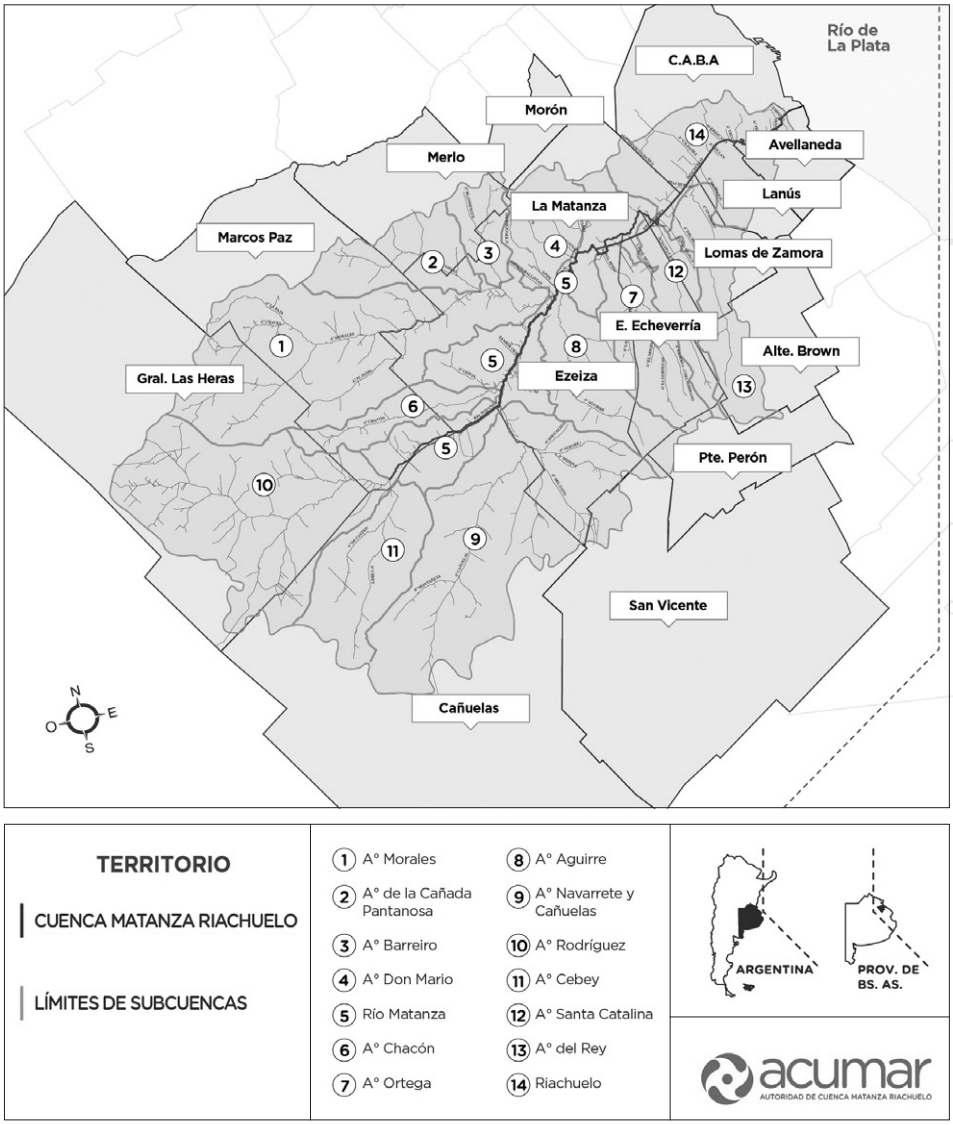
[17] Blacksmith Institute and Green Cross Switzerland, *The Worlds Worst 2013: The Top Ten Toxic Threats. Cleanup, Progress, and Ongoing Challenges* (New York: Blacksmith Institute, 2013), https://www.worstpolluted.org/docs/TopTenThreats2013.pdf.

[18] Uno de los puntos de mayor relevancia del programa establecido en la sentencia de la CSJN tenía que ver con una serie de obligaciones que la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar) debía realizar en lo referido al derecho a la salud, sobre todo, de los sectores más vulnerables. Estas consistían en: a) realizar un mapa sociodemográfico y encuestas de factores ambientales, a efectos de determinar la población en situación de riesgo; b) elaborar

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Gráfico 1. Cuenca Matanza-Riachuelo



Fuente: Autoridad de la cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar), 2007.

un diagnóstico de base para todas las enfermedades; c) elaborar un sistema de registro y base de datos de acceso público de las patologías detectadas en la cuenca; d) especificar las medidas de vigilancia epidemiológicas adoptadas en la zona de emergencia, y e) ejecutar programas sanitarios específicos para satisfacer las necesidades de la población de la cuenca. Algunos avances pueden revisarse en la página web de Acumar, http://www.acumar.gov.ar/pagina/2957/plan-sanitario.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En definitiva, la problemática de la cuenca pasó de ser un asunto de contaminación ambiental, relacionado más bien con el control de las industrias, a convertirse en una cuestión de vulneración estructural de derechos humanos.

Esta cuenca es el sistema hídrico de mayor relevancia regional en el área metropolitana de Buenos Aires. Es un río típico de llanura que ocupa una superficie de 2.240 km², con una longitud media de 75 km. En su recorrido, antes de desembocar en el río de La Plata, atraviesa una de las regiones más densamente pobladas del país, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 14 municipios del conurbano bonaerense.[19]

La cuenca concentra algunas de las áreas con mayores niveles de desempleo y pobreza de Argentina. Esto produjo la propagación de numerosos asentamientos precarios, con deficientes condiciones de habitabilidad y graves carencias sanitarias, que con el correr del tiempo se convirtieron en una de las mayores problemáticas locales. Este es un fenómeno que por décadas estuvo invisibilizado bajo el velo de la industrialización y expansión poblacional de la metrópolis. En este marco, poco importaba la contaminación ambiental y las consecuencias que esta pudiese traer a la población, especialmente a la más vulnerable.[20]

En Argentina, las cuestiones ambientales han sido históricamente temas subsidiarios, casi inexistentes en el diseño e implementación de políticas públicas por los distintos gobiernos. De hecho, el reconocimiento de la contaminación de la CMR como objeto de política pública es algo reciente, y puede ubicarse a mediados de la década de los noventa.[21] En esos años se produjeron algunos intentos fallidos para sanear la CMR. Uno de ellos fue el conocido proyecto para sanearla en mil días; propiciado por María Julia Alsogaray, secretaria de Ambiente del entonces presidente Carlos Saúl Menem, fue un rotundo fracaso.[22]

Teniendo en cuenta esa situación, un grupo de habitantes de Villa Inflamable, conjuntamente con trabajadores de la salud del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la ciudad de Avellaneda, constataron que la contaminación de la cuenca afectaba directamente su salud, y ante la falta de interés de las autoridades públicas en brindar soluciones a sus reclamos, que ya llevaban años, decidieron buscar asesoramiento jurídico especializado[23] para recurrir a la justicia, procurando que sus voces fueran escuchadas.

En julio de 2004 presentaron una demanda ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra el Estado nacional, la provincia de Buenos Aires, el gobierno de la

---

[19] Los municipios son: Almirante Brown, Avellaneda, Cañuelas, Esteban Echeverría, Ezeiza, Gral. Las Heras, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Marcos Paz, Merlo, Morón, Presidente Perón y San Vicente.

[20] Merlinsky, *Política, derechos*….

[21] Merlinsky, *Política, derechos*…, 66.

[22] Laura Rocha, "Agoniza el plan para sanear el Riachuelo", *La Nación*, 5 de mayo de 2002, https://www.lanacion.com.ar/sociedad/agoniza-el-plan-para-sanear-el-riachuelo-nid394167.

[23] El equipo legal fue integrado por Andrés Napoli (FARN), Carolina Fairstein (CELS) y José Alberto Esain.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y 44 empresas por daños y perjuicios sufridos por la contaminación de la CMR. La causa fue caratulada como "Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios".

Este caso se convirtió en un punto de inflexión en la historia ambiental argentina y en la forma en que la Corte Suprema interviene en procesos estructurales e incide en políticas públicas, cuando el esclerosamiento de los demás poderes estatales lleva a que se generen estados de cosas inconstitucionales.[24] Según Nápoli:

> … el caso Mendoza es un caso donde la política durante 200 años no lo había atendido al tema, y el tribunal viene a suplir la falta de políticas públicas para resolver la situación de millones de personas que veían vulnerados sus derechos y esa fue la gran virtud inicial del caso Mendoza.[25]

El proceso, que comenzó con la demanda en el año 2004, tuvo su primera sentencia en 2006 y, luego de una serie de audiencias públicas, en el año 2008 se dictó la sentencia definitiva. La Corte dictó en 2008 uno de los fallos más paradigmáticos e innovadores de su historia. Este la posicionó como un tribunal que busca incidir en políticas de Estado a través de remedios estructurales dialógicos.

2. Brasil: un breve relato de la tragedia en la cuenca Rio Doce. El colapso de la presa de relaves Fundão

El 5 de noviembre de 2015 ocurrió en Brasil la mayor tragedia ambiental de la historia de la industria minera mundial:[26] el colapso de la represa Fundão en el distrito de Mariana, estado de Minas Gerais. La rotura de la represa descargó bruscamente entre 55 y 62 millones de m^3 de relave en la cuenca del Rio Doce (CRD). El "tsunami" de lodo destruyó el pequeño poblado de Bento Rodrigues, recorriendo el cauce del Rio Doce hasta la costa atlántica.

El desastre representa actualmente la distancia más larga recorrida por relaves en un evento referido a una falla de una represa minera en América del

---

[24] Con estado de cosas inconstitucional hago referencia al término utilizado por la Corte Constitucional colombiana para señalar una falla estructural que provoca una violación sistemática de derechos fundamentales de un número significativo de personas y es producida en general por la ineficiencia o poca voluntad de los órganos del Estado para resolver esta cuestión.

[25] Entrevista de Esteban Nader, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, con Andrés Nápoli, director ejecutivo de la Fundación Ambientes y Recursos Naturales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2014.

[26] Flávio Fonseca Do Carmo *et al.*, "Fundão tailings dam failures: the environment tragedy of the largest technological disaster of Brazilian mining in global context", *Perspectives in Ecology and Conservation* 15, n.º 3 (2017): 145-151, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1679007316301566.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Sur.[27] Los relaves dañaron todo el ecosistema del tramo de 120 km entre la presa Fundão y la central hidroeléctrica Risoleta Neves (UHE-RN), ubicada en los municipios de Rio Doce y Santa Cruz do Escalvado.[28] Aunque estos continuaron avanzando río abajo de la UHE-RN a lo largo de 548 km hasta llegar al océano Atlántico.

Cuarenta municipios se vieron afectados y cientos de miles de personas quedaron sin acceso a agua potable.[29] En el desastre murieron 19 personas y quedaron afectadas otras miles que viven en los estados de Minas Gerais y Espírito Santo: principalmente pescadores, agricultores, pequeños empresarios y comunidades indígenas. El desastre ambiental afectó una extensión geográfica de más de 41 distritos a través de la CRD.[30]

Como sucede en un desastre de tan grande escala, existe un conjunto complejo y multidimensional de estrategias de reparaciones e indemnizaciones, donde deben participar inevitablemente organismos públicos, agencias administrativas, jueces ordinarios y federales, la sociedad civil y las víctimas.

A medida que los daños fueron alcanzando a las distintas comunidades, proliferaron una multiplicidad de estrategias y demandas en todo el país. Docenas de demandas judiciales relacionadas con la reparación colectiva a las víctimas y el medio ambiente fueron entabladas por organismos públicos y privados;[31] cientos de reclamos y compensaciones individuales, especialmente atinentes al acceso al agua segura de forma urgente; y casos penales y civiles referidos a la responsabilidad de las consecuencias del desastre ambiental.[32] Como confirman los investigadores del caso de la CRD, "más de 60 acciones colectivas y miles de acciones individuales fueron entabladas y muy pocas tuvieron resultados positivos en favor de los afectados".[33]

---

[27] Geraldo Wilson Fernandes *et al*., "Deep into the mud: ecological and socio-economic impacts of the dam breach in Mariana, Brazil", *Natureza & Conservação* 14, n.º 2 (2016): 35-45, https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1679007316301104.

[28] Samarco, *Atualização do Plano de Recuperação Ambiental Integrado* (Belo Horizonte: Samarco Mineração S.A., 2016), http://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/10/prai-agosto.pdf.

[29] Ibama, *Laudo técnico preliminar*...

[30] Fernandes *et al*., "Deep into the mud: ecological and socio-economic impacts of the dam breach in Mariana, Brazil".

[31] En noviembre de 2015, el Ministerio Público del estado de Espírito Santo instauró una investigación civil con miras a la reparación de los daños sociales y ambientales tan pronto como el lodo de las represas en Mariana (MG) llegó al estado, pero esas demandas estatales fueron canceladas por la complejidad del asunto (autos 0039891-33.2015 - 2ª Vara da Comarca de Mariana).

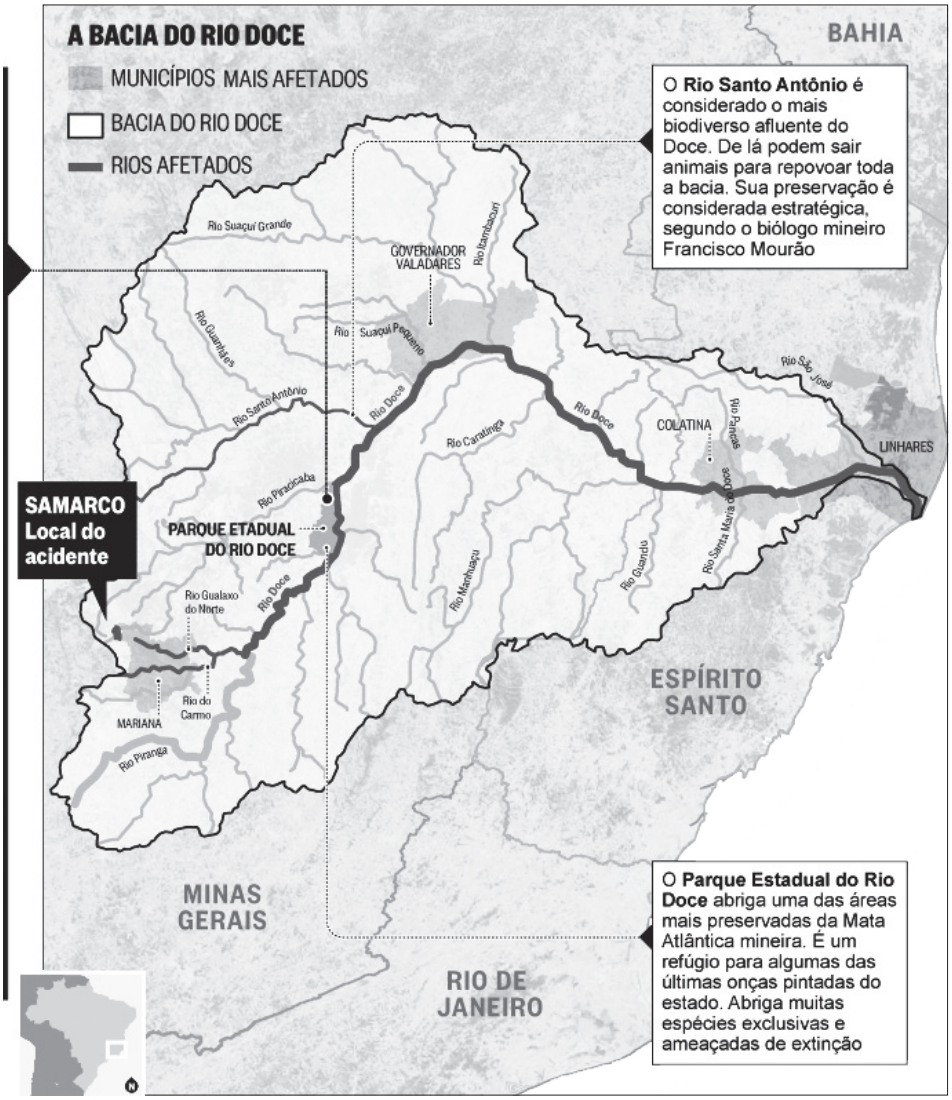
[32] Con respecto al suministro de agua, otras demandas colectivas abordaron esta cuestión, especialmente después del desastre (Ministério Público Federal, Sala de Imprensa, "Decisão obriga a Samarco a continuar o fornecimento de água em Colatina", 17 de diciembre de 2015, http://www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/noticias-es/decisao-obriga-a-samarco-a-continuar-o-fornecimento-de-agua-em-colatina).

[33] Cristiana Losekann y Claudia Mayorga, *Desastre Na Bacia Do Rio Doce. Desafios para a universidade e para instituições estatais organizadoras* (Universidade General do Espírito Santo, 2018), 152.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Gráfico 2. Cuenca Río Doce. Distritos afectados



Fuente: Instituto Virtual Internacional de Mudanças Globais (IVIG/COPPE/UFRJ), 2015.

Según el mapeo del Consejo Nacional de Justicia (CNJ) y del Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP), realizado a través del recientemente creado Observatorio Nacional de Asuntos Ambientales, Económicos y Sociales de Alta Complejidad y Alto Impacto y Repercusión, las acciones judiciales del caso totalizaban, hasta abril de 2019, 84.445 de carácter individual y 72 de naturaleza pública.[34]

[34] Conselho Nacional de Justiça y Conselho Nacional do Ministério Público, *Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande*

DR © Konrad Adenaur Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Todavía, las acciones colectivas (Acción Civil Pública, ACP) y los Términos de Acuerdo (Termo de Ajustamento de Conduta, TAC) del Ministerio Público brasileño configuran la base de todo el sistema creado para la reparación del caso.[35] Las dos acciones civiles (ACP da União, 2015[36] y, después, ACP do Ministério Público, 2016)[37] constituyeron la base de los acuerdos firmados, que conforman la estructura de todas las acciones de reparación y de las negociaciones en términos extrajudiciales.

El primer acuerdo fue firmado el 2 de marzo de 2016[38] y luego validado por la Justicia Federal (Termo de Transação e Ajustamento de Conduta, TTAC).[39] Este

Impacto e Repercussão (CNJ - CNMP, s. f.), http://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/index.php/desastre-mariana/processos-judiciais-mariana.

[35] Los Términos para el Ajuste de la Conducta (TAC) es una estrategia muy popular, creada en 1985, que se utiliza en Brasil para resolver conflictos de intereses en derechos difusos y colectivos (sobre todo en casos ambientales) y está a cargo en especial de la Fiscalía, el Ministerio Público brasileño. Las autoridades judiciales normalmente homologan estos acuerdos después de ser firmados por las partes en las mesas redondas, pero no es obligatorio; el acuerdo tan solo obliga a las partes (Conselho Nacional do Ministério Público, http://www.cnmp.mp.br/direitoscoletivos/#).

[36] La primera demanda en respuesta al desastre fue interpuesta el 30 de noviembre de 2015 por el Gobierno Federal y los estados afectados (Espírito Santo y Minas Gerais). Fue una acción civil contra las empresas Samarco Minería S.A., BHP Billiton y Vale S.A., solicitando R$ 20 mil millones por daños ambientales. Esta primera demanda fue criticada porque era un caso solo entre "responsables" de la tragedia y procuraba solo un resarcimiento económico y nada trataba sobre las vulneraciones de derechos de miles de personas (Luciana Moessa de Souza, "Acordo entre MP e Samarco une iniciativas em busca de uma solução para a tragédia", *Conjur*, 6 de julio de 2018, https://www.conjur.com.br/2018-jul-06/luciane-moessa-recente-acordo-entre-mp-samarco).

[37] La segunda acción civil fue direccionada contra las empresas Samarco Minería S.A., Vale S.A. y BHP Billiton, y contra entes de la administración pública de forma directa e indirecta, y evaluó en R$ 155 mil millones el costo de la reparación (ocho veces mayor que la anterior). Fue interpuesta por el Ministerio Público el 2 de mayo de 2016 (Ministério Público Federal, Sala de Imprensa, http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-entra-com-acao-para-total-reparacao-dos-danos-sociais-ambientais-e-economicos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-da-samarco-1).

[38] Ministério Público Federal *et al.*, Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (2016), https://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf.

[39] El Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, al prever cerca de 40 programas de reparación, estableció un sistema de gobernanza para: i) la creación de los programas socioambientales y socioeconómicos, ii) la ejecución de esos programas y iii) la gestión de los recursos aportados para la ejecución de las medidas de reparación. Establece los valores máximos de compensación para la reparación (R$ 3,6 mil millones), además de la compensación específica para los gobiernos federales y estatales. Pero, sorprendentemente, y es importante enfatizarlo, este acuerdo creó también la institución más importante para planificar y administrar la reparación (Fundación Renova) y diseñó lo que se suponía que debía hacerse, el programa de reparación en sí mismo: 41 programas de reconstrucción a corto, a mediano y largo plazo dispuestos por las autoridades federales y estatales, como veremos en la próxima sección (Batista Júnior Onofre Alves*et al.*, "O Desastre de Mariana Atuação Interfederativa para Superação dos Impactos da Maior Tragédia da História do Brasil", *Revista da AGU* 16, n.º 02 2017): 45-76.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

estableció programas socioeconómicos y socioambientales a largo plazo que deben ser ejecutados por las partes en 15 años. Este fue el resultado de la primera acción civil, propuesta por el Gobierno Federal en 2015, sin la participación del Ministerio Público (Federal y Estatal) y sin la participación de ninguno de los municipios afectados por el desastre.[40] Un punto importante es que la población afectada no fue considerada en este acuerdo.[41]

En 2017 se celebraron dos acuerdos más. Estos tienen como objetivo evaluar la eficacia de los programas, promover un diagnóstico socioeconómico y socioambiental correcto y crear comités técnicos para ayudar a las personas durante todo el procedimiento de reparación.[42]

El último acuerdo, firmado el 25 de junio de 2018[43] y validado por la justicia el 8 de agosto de 2018,[44] cambió la composición de gobierno de la Fundación Renova y del Comité Interfederativo (CIF). Este acuerdo aborda las nuevas estructuras para el cumplimiento, la creación de nuevas instancias de deliberación, la inclusión de las personas desplazadas en ambas estructuras y la creación de instancias locales y regionales para la participación civil. El acuerdo se llama TAC-Gobernanza (TAC-Gov), el cual establece la posibilidad de renegociación de los programas con la participación de los afectados, a partir de la validación del acuerdo.

---

[40] Moessa de Souza, "Acordo entre MP e Samarco une iniciativas em busca de uma solução para a tragédia".

[41] Natasha Schmitt Caccia Salinas, *Caso de Ensino, 2016. Caso Samarco: implicações jurídicas, econômicas e sociais do maior desastre ambiental do Brasil*, https://portal.fgv.br/sites/portal.fgv.br/files/caso_de_ensino_mariana_2016.pdf.

[42] Acuerdo de Ajuste Preliminar o TAP (Termo de Ajuste Preliminar) firmado el 18 de enero de 2017 y el aditivo firmado el 16 de noviembre de 2017. Estos acuerdos de 2017 también cancelan el límite de las compensaciones impuestas en 2016, crean un "Foro de Observación" (*Fórum de Observadores*) como un organismo separado en la Fundación, establecen la asistencia de grupos técnicos, y predicen audiencias públicas y consultas públicas, incluso reclutan "experts" para el Ministerio Público (Fundo Brasil de Direitos Humanos y Fundação Getulio Vargas) [Ministério Público Federal *et al*., Termo de Ajustamento Preliminar entre Ministério Público Federal, Samarco Mineração S/A. Vale S/Ae BHP Billiton Brasil Ltda (2017), http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo-de-acordo-preliminar-caso-samarco; Ministério Público Federal *et al*., Termo Aditivo ao Termo do Ajustamento Preliminar (TAP) (2017), http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivoTAP.pdf].

[43] Ministério Público Federal, Sala de Imprensa, Tragédia de Mariana: acordo muda governança da Fundação Renova visando à participação efetiva dos atingidos. Ministério Público Federal. Sala de Imprensa, http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/tragedia-de-mariana-acordo-muda-governanca-da-fundacao-renova-visando-a-participacao-efetiva-dos-atingidos.

[44] Ministério Público Federal *et al*., TAC Governança é homologado (2018), https://www.samarco.com/en/noticia/justica-homologa-tac-governanca/.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

3. Comparación entre los efectos y las estrategias procesales de los casos de la CMR y la CRD

Como se observó en las secciones anteriores, las estrategias procesales de adjudicación de los casos argentino y brasileño fueron distintas. En el caso argentino, el impulso inicial fue la sentencia de la Corte que permitió que comenzase el desarrollo del caso estructural a partir de una microinstitucionalidad creada por este tribunal a efectos del caso, que sirvió para monitorear el cumplimiento de la sentencia y dio pie para que se crearan nuevas instituciones, como la Autoridad de la Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar) y el Cuerpo Colegiado, vitales para el avance del proceso.

En el caso brasileño, en cambio, la estrategia de reparación fue desarrollada a través de acuerdos extrajudiciales entre el Ministerio Público, el Estado y las empresas. Tal vez, esa diferencia de enfoque puede explicarse por el protagonismo del Ministerio Público, promovido como principal representante institucional de los derechos difusos y colectivos en Brasil, a partir del diseño institucional creado por la Constitución de 1988.[45]

Estas diferencias en las instituciones involucradas no cambiaron el estándar observado en distintos litigios estructurales, especialmente en casos de reparación socioambiental: la creación de un órgano responsable de la coordinación de los planes integrales de saneamiento.

Los órganos creados a esos fines fueron la Acumar, en el caso argentino, y la Fundación Renova, en el brasileño. Las diferencias básicas entre los dos se resumen en que mientras en el caso argentino la institución es estatal,[46] en el brasileño es mixta, y si bien es autónoma y financiada por las empresas que provocaron los

[45] El Ministério Público brasileño es hoy el principal negociador de acciones públicas. Para una profundización, véase el estudio del Consejo Nacional de Justicia sobre acciones públicas y el protagonismo del Ministério Público, Consejo Nacional de Justicia y Sociedade Brasileira De Direito Público, *Ações coletivas no Brasil: o processamento, o julgamento e a execução das tutelas coletivas* (CNJ, 2017), https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-pesquisa/publicacoes-justica-pesquisa/; Consejo Nacional de Justicia, *Ministério Público é o principal autor de ações coletivas na Justiça* (2018), http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86003-ministerio-publico-e-o-principal-autor-de-acoes-coletivas-na-justica. Sobre el Ministério Público contemporáneo, recomendamos Rogério Arantes, *Ministério Público e Política no Brasil* (São Paulo: EDUC, Editora Sumaré, Fapesp, 2002). Sobre la actuación del Ministério Público brasileño en las cuestiones ambientales es imprescindible Lindy McAllister, *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil* (Stanford: Stanford University Press, 2008).

[46] La Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar) es un ente autónomo, autárquico e interjurisdiccional que conjuga el trabajo con los tres gobiernos que tienen competencia en el territorio: Nación, Provincia de Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El organismo se creó en 2006 mediante la Ley 26168, atendiendo a la preocupante situación de deterioro ambiental de la cuenca. En 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) invitó a Acumar a implementar un plan de saneamiento en respuesta a la causa judicial conocida como "Causa Mendoza", reclamo presentado en 2004 por un grupo de vecinos.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

daños,[47] posee un consejo directivo y estructuras de gobernanza compuestas por actores públicos. En los dos casos, la misión de los órganos es implementar y gestionar los programas y planes de reparación.[48] Si tenemos en cuenta que los recursos de la Fundación Renova son privados, pareciera que esta presenta una mayor resistencia a la implementación de políticas en comparación con Acumar, organismo financiado con fondos públicos, con una asignación presupuestaria exclusiva. Este, tal vez, es un punto que deba tenerse en cuenta a futuro.

La propuesta en este artículo consiste en analizar la actuación de las "microinstitucionalizaciones" creadas para la reparación de los daños socioambientales y su impacto en la realidad de ambos casos. Para analizar los efectos que se produjeron a partir de la judicialización de los casos nos apoyaremos en la tipología creada por César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco.[49] Nos interesa comprender la articulación entre estas estructuras y los actores del sistema de justicia, tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público (que intervino con mayor vigor en el caso brasileño) y cuáles son los mecanismos dialógicos que se generan hacia adentro y hacia afuera de esta institucionalidad creada para implementar los programas de reparación y, en definitiva, cómo impactan en la reparación integral de los afectados y su participación en el proceso.

Partiendo de este supuesto, y de las intervenciones judiciales, en ambos casos analizaremos resumidamente el efecto de creación, coordinación y desbloqueo; el de la creación de nuevas políticas públicas, y el efecto deliberativo o participativo.

Tabla 1. Impacto de los distintos efectos en la CMR y la CRD

	Caso CMR	Caso CRD
Efectos	**Impacto**	**Impacto**
Creación, coordinación y desbloqueo	Alto	Medio
Políticas públicas	Alto	Medio
Deliberativo y participación	Medio/Bajo	Medio/Bajo

Fuente: Elaboración propia, 2020.

[47] La Fundación Renova (Fundação Renova) es una institución autónoma e independiente, constituida para reparar los daños causados por el rompimiento de la presa en la cuenca Rio Doce (CRD). Esta entidad privada, sin ánimo de lucro, garantiza transparencia, legitimidad y sentido de urgencia en un proceso complejo y de largo plazo, creada y mantenida por Samarco, Vale y BHP. La institución tiene la misión de implementar y gestionar los programas de reparación, restauración y reconstrucción de las regiones afectadas por el rompimiento de la represa de Fundão.

[48] En Argentina, el Plan de Saneamiento Integral 2010 y 2016, y en Brasil los 42 programas de reparación, arriba mencionados.

[49] Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social…*

DR © Konrad Adenaur Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

3.1. Efecto de creación, coordinación y desbloqueo

El efecto de creación, coordinación y desbloqueo surge como consecuencia directa de las órdenes de las sentencias. La intervención judicial en el caso argentino y la del Ministerio Público en el brasileño provocaron en un primer momento un efecto desbloqueador. Las agencias estatales se encontraban esclerosadas y esta intervención permitió que colocasen ambas problemáticas en la agenda pública y, a partir de ello, se tomasen en serio la búsqueda de soluciones concretas.

Asimismo, este enfoque permitió que se generasen dinámicas deliberativas y se diera cierto orden dentro de las agencias responsables para que comenzaran a trabajar de manera coordinada. En ambos casos se innovaron mecanismos de monitoreo del cumplimiento de la sentencia. Por último, la intervención de las instituciones mencionadas posibilitó la creación de dos organizaciones fundamentales para el avance exitoso de ambos procesos: Acumar en el caso argentino y Fundación Renova en el brasileño.

En el caso CMR, uno de los efectos materiales directos más inmediato y significativo tuvo que ver con el desbloqueo que la intervención de la Corte produjo en las agencias estatales responsables. Estas se encontraban paralizadas y comenzaron en un primer momento a moverse tímidamente para brindar algunas soluciones, lo que se aceleró de alguna manera con la creación y coordinación de un organismo como Acumar, establecido a instancias de la intervención de la Corte. Esto visibilizó el problema e hizo que se actuara en consecuencia. Asimismo, rompió con la inercia de décadas de inacción por parte de las agencias estatales, que produjo un verdadero efecto desestabilizador de derechos,[50] obligándolas a tomar otro rumbo en la creación y efectivización de políticas públicas para mitigar las problemáticas estructurales de la CMR.

La creación de este sistema de microinstitucionalidad dialógica por parte del tribunal fue un gran acierto, teniendo en cuenta que en este tipo de casos estructurales, atípicos y complejos se producen situaciones cambiantes dentro del proceso, por lo que la metodología de abordaje experimental que eligió la Corte permitió grandes progresos.

Así como en el caso argentino de la CMR, uno de los efectos materiales directos más importantes en el caso brasileño tuvo que ver con la creación, en marzo de 2016, de un organismo encargado de la implementación del Plan Integral: la Fundación Renova (Fundação Renova), cuya principal misión consiste en la implementación de la reparación de los daños causados, tarea que debe cumplir de forma autónoma e independiente de las empresas, aunque es financiada por estas.

---

[50] Roberto Mangabeira Unger, *False necessity: anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987); Charles. F. Sabel y William H. Simon, "Destabilization Rights: How Public Law Succeeds", *Harvard Law Review* 117, n.º 4 (2004): 1015-1101.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

En el caso brasileño, la creación de la Fundación Renova y la intervención del Ministerio Público, en 2016, constituyen los puntos de mayor importancia a la hora de analizar el efecto de creación, coordinación y desbloqueo institucional. La conformación de una organización sin fines de lucro encargada de la gestión de los programas fue una estrategia nueva en el sistema jurídico brasileño, incluso a pesar de que la legislación permitía la utilización de fondos estatales para la reparación en algunos casos colectivos.[51]

Es importante decir que, al contrario de Acumar en el caso CMR, la creación y gestión de Fundación Renova es un poco más compleja y que, a pesar de combinar actores institucionales públicos y privados en la composición del Consejo Curador y demás órganos de gestión, aún hay poca participación externa y, sobre todo, de los afectados en la toma de decisiones. En este sentido, por todas las dificultades presentadas por la Fundación Renova en la ejecución de las actividades de reparación y por las tentativas del Ministerio Público para perfeccionar el sistema, que aún no se ha implementado completamente, no podemos decir que el impacto sea suficiente en términos de desbloqueo institucional.

3.2. Efecto de políticas públicas

El efecto de políticas públicas surge como consecuencia del diseño, la implementación y el seguimiento de los planes de reparación emprendidos, tanto por las entidades directamente involucradas (Acumar y Fundación Renova) como por aquellas que han experimentado impactos mediatos (la creación de planes integrales de saneamiento, la creación de leyes que reglamentan las actividades mineras o la reglamentación de emprendimientos ambientales).

Otro de los efectos materiales directos de mayor importancia en el caso es el efecto de cocreación de políticas públicas. Este se refiere al papel que tuvo la Corte en el caso como orientadora y creadora moderada de políticas públicas en el caso argentino.[52]

La Corte, a través del mecanismo microinstitucional dialógico creado para la ejecución de la sentencia, colaboró para que se fuese disminuyendo de forma paulatina esa brecha ante el actuar lento de las agencias estatales en una situación que precisaba, y aún precisa, acciones urgentes. De esta manera fue incidiendo para que el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) se convirtiera en acciones concretas rápidas y se vieran reflejadas en la realidad cotidiana de la población, por un lado, y el saneamiento de la cuenca, por el otro. Si uno analiza el PISA

[51] Fundo de Defesa de Direitos Difusos, Lei 9.008, de 21 de marzo de 1995, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9008.htm.

[52] Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, *Juicio a la exclusión*... En este trabajo puede observarse también que la intervención de la Corte Constitucional colombiana tuvo ese doble impacto, como orientadora en algunos casos y como creadora moderada cuando las autoridades estatales no ejecutaban los mandatos de la sentencia.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

puede ver cómo adoptó los objetivos establecidos por la Corte. Merlinsky así lo corrobora cuando dice:

> Si la creación de la Acumar fue una medida perentoria para dar respuesta al tribunal, no es menos cierto que el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo fue una respuesta de carácter urgente. […] Lo que en verdad ha sucedido es que el plan se ha ido redefiniendo de acuerdo a las exigencias de la causa judicial.[53]

Una de las fallas más importantes detectadas por la Corte fue la brecha existente entre la creación de normas, por un lado, y su implementación, por el otro. Hay que tener en cuenta que se trata de una etapa fundamental porque en ella se debe transformar lo que era un espacio de disputa discursiva en hechos concretos y palpables.

De todas maneras, estamos muy lejos de una situación ideal. En ese sentido, ha persistido la falta de un sistema de indicadores serios creado por la Acumar. Esta realidad llevó a que el juez de ejecución emitiera una sentencia que ordenara la elaboración de un nuevo PISA. Uno de los puntos centrales que incidió en esta decisión fue el hecho de que los indicadores son en su mayoría de gestión y no de resultado, lo que hace imposible mensurar el estado de cumplimiento de la sentencia por parte de la Acumar.[54]

El nuevo PISA fue presentado por la Acumar a fines del año 2016; aún hoy es difícil dimensionar sus resultados y avance real. Lo cierto es que lo sucedido en el caso evidencia el efecto de cocreadora moderada de política pública jugado por la Corte en la solución de las problemáticas de la cuenca.

En el caso brasileño se destaca la creación de un sistema liderado por instituciones gubernamentales, el Comité Interfederativo (CIF), que se consolida como el centro de monitoreo y seguimiento del proceso de reparación a partir del TAC-Gov.

Este comité es el responsable de las audiencias, notas técnicas y recomendaciones conjuntas que estructuran y actualizan los acuerdos. También el TAC-Gov reestructura el CIF y aumenta la participación de los afectados en esta estructura. Se incorporaron también las cámaras técnicas (TAC-Gov), como organismos de asesoramiento técnico establecidos para ayudar al CIF en el cumplimiento de su propósito de guiar, monitorear y supervisar la implementación con base en criterios técnicos, socioeconómicos, socioambientales y presupuestarios de los programas, proyectos y acciones.

Para la actividad de seguimiento, la Fundación Renova envía reportes, cartas, protocolos y otras manifestaciones con las principales informaciones sobre la

---

[53] Merlinsky, *Política, derechos*…. Esto demuestra el carácter experimental del proceso.

[54] Centro de Información Judicial, Sentencia Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón 2, de 23 de septiembre de de 2015, considerando 4, https://www.cij.gov.ar/inicio.html.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

ejecución y los planeamientos de los 42 programas de reparación. En este proceso, los afectados son representados por las asesorías técnicas y las comisiones locales (TAC-Gov), y las cámaras regionales (TAC-Gov) para incluir la percepción de los afectados en la ejecución del proceso.

El Ministerio Público tiene la misión de acompañar el proceso, tanto a través de diligencias como por medio de sus expertos contratados, que son responsables de los estudios técnicos e imparciales y datos secundarios; y el Poder Judicial solo será accionado cuando haya cuestiones residuales y divergencias interpretativas que los acuerdos no puedan responder (Cláusula Centésima Tercera, parágrafo segundo), en este punto puede observarse una gran diferencia con el caso argentino.[55]

De esta manera, en los términos del TAC-Gov, el Ministerio Público opta por un tipo de monitoreo fuerte de los acuerdos y los programas de reparación, algo que también ocurre en el caso argentino y que se encuentra a tono con lo manifestado por Rodríguez Garavito sobre las jurisprudencias participativas empoderadas.[56]

Infortunadamente, se debe decir que el TAC-Gov no ha sido implementado completamente hasta la fecha. Han pasado casi dos años después de su homologación en agosto de 2018 y aún no han sido contratadas todas las asesorías técnicas de los afectados, ni firmadas las contrataciones de los observadores.[57] Por eso, no se puede afirmar aún que el TAC-Gov sigue produciendo efectos, especialmente en lo que refiere a la contratación de calificación técnica de los afectados y gobernanza colectiva.

---

[55] Se prevé la creación de un Foro de Observadores; sería una instancia de carácter consultivo que tendría como objetivo realizar el seguimiento de los trabajos de diagnóstico que realizan los expertos del Ministerio Público y de la Fundación Renova (TAC-Gov, Capítulo V).

[56] Rodríguez Garavito, "Más allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales".

[57] Después de una larga espera, la CRD se dividió en 16 territorios, que eligieron sus entidades por intermedio del Fundo Brasil de Direitos Humanos, uno de los expertos contratados por el Termo Aditivo en 2017. Entre 2018 y 2019 fueron elegidos la Associação de Desenvolvimento Agrícola Interestadual (ADAI), la Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (AEDAS), la Cáritas da Diocese de Governador Valadares, la Cáritas da Diocese de Itabira y el Centro Agroecológico Tamanduá (CAT). En este periodo se agregó el territorio número 17 que era la comunidad quilombola de Degredo, en Linhares, Espírito Santo, que aún no ha tomado su decisión. Casi ocho meses después de la primera elección de entidad, los afectados no tienen un plazo real para comenzar a trabajar ("Atingidos pela Samarco cobran início de assessorias técnicas no Rio Doce", *O Jornal de Todos os Brasis*, 30 de mayo de 2019, https://jornalggn.com.br/direitos/atingidos-pela-samarco-cobram-inicio-de-assessorias-tecnicas-no-rio-doce/). Luego, en septiembre de 2019, el juez aprobó la elección de servicios de asesoramiento técnico por parte de las comunidades afectadas por la ruptura de la presa Fundão y autorizó la contratación inmediata de las entidades por parte de la Fundación Renova (Ministério Público Federal, Sala de Imprensa, http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-samarco-justica-federal-homologa-escolha-de-assessorias-tecnicas-pelos-atingidos).

Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Bogotá, 2020
DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

3.3. Efecto deliberativo o participativo

El efecto deliberativo o participativo surge a partir de un compromiso de las instituciones responsables de cumplir la decisión libre, previa e informada de las comunidades afectadas en los planes y programas de reparación. La estructuración de asociaciones y liderazgos dentro de las comunidades afectadas también representa la fuerza del potencial participativo y la transformación más amplia de las estructuras de monitoreo y gobernanza de los casos. En el caso argentino, una herramienta como la de las audiencias públicas en el marco del proceso se convirtió en esencial dentro de este efecto deliberativo. Por otro lado, en ambos casos se observa un grave déficit en lo que respecta a la participación real de los afectados.

En el caso argentino hay que decir que el uso de las audiencias públicas por parte de la Corte permitió la intervención de actores como las organizaciones de la sociedad civil, que se convirtieron en fundamentales para el proceso. Asimismo, la microinstitucionalidad dialógica creada por el tribunal para realizar el monitoreo del cumplimiento de la sentencia fue un éxito en este sentido, generó espacios de deliberación entre los distintos actores, que se convirtieron en vitales para que el caso avanzara de forma exitosa.

La contracara o el déficit de este efecto está constituida por la gran limitación existente con respecto a la participación de los afectados directos de la CMR en estos espacios.[58] No obstante, se detectó un efecto indirecto: el intento de las organizaciones de la sociedad civil para empoderar a estos grupos e intentar que tengan mayor incidencia en el proceso y en el diseño e implementación de las políticas públicas que, en definitiva, deben ser destinadas a ellos mismos.

Más allá de los efectos directos que promovió la Corte a través de su impronta deliberativa, ha estimulado la aparición de otros espacios de diálogo entre actores estatales y especialmente entre no estatales.

Uno de los espacios de mayor diálogo generado por fuera del proceso, que lo impactó y sigue impactándolo directamente, es la creación del Cuerpo Colegiado. Si bien su materialización es un efecto directo de la sentencia de 2008, este espacio permitió que la Defensoría del Pueblo de la Nación y las organizaciones de la sociedad civil que lo conforman se consolidaran en la temática de la cuenca Matanza-Riachuelo.

Al existir una objeción bastante fuerte sobre la falta de la legitimidad y capacidad del Poder Judicial y del Ministerio Público para incidir en políticas públicas en ambos casos, se torna esencial la participación más activa de los afectados y de

[58] Víctor Esteban Nader, "Cortes y cambios sociales. La Corte Suprema Argentina y su impacto en políticas públicas. El caso de la cuenca Matanza-Riachuelo y el efecto irradiador sobre la cuenca Salí Dulce del noroeste argentino" [tesis doctoral, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (pendiente defensa)].

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

las organizaciones de la sociedad civil y las agencias estatales en la construcción de las respuestas.

En el caso brasileño, como resultado del primer acuerdo (TTAC), no es posible concluir que hay una efectiva participación directa de los afectados, visto que esta participación es muy restrictiva en la mayoría de las instituciones creadas como espacios de toma de decisiones.[59] Sobre todo, porque, como se mencionó en este artículo, el TAC-Gov, un instrumento que apunta a expandir la participación, aún no ha sido implementado completamente, dejando a miles de personas afectadas al margen del proceso de reparación.

Aunque el Ministerio Público ha logrado resultados positivos en el caso de la CRD con respecto a la creación, coordinación y desbloqueo en el marco del proceso de reparación liderado por la Fundación Renova y la consolidación de las políticas públicas, la implementación de los acuerdos sigue retrasada. Las causas de este retraso se deben a múltiples factores: la resistencia de la Fundación Renova, las dificultades estructurales del Gobierno en el proceso de monitoreo, la ausencia de asesoría técnica a los grupos de afectados, y el bajo aprendizaje y coordinación de las instituciones del sistema de conducción en los más de tres años que lleva el litigio estratégico.

Así como sucedió en el caso de la Corte en el CMR, a pesar de los esfuerzos realizados por las organizaciones intervinientes, persisten grandes obstáculos para que el efecto deliberativo y la participación interna y externa de los afectados sea efectiva.

Conclusiones

En este artículo se analizan las estrategias de adjudicación utilizadas por Argentina y Brasil en dos procesos de restauración socioambiental: el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo en Argentina y el de la cuenca del Rio Dulce en Brasil.

En la comparación realizada procuramos contrastar los efectos que estas estrategias produjeron en términos de creación, coordinación y desbloqueo de las agencias estatales, la participación en términos deliberativos en el marco del proceso y los impactos producidos en el diseño y la implementación de las políticas públicas. Para analizar estos efectos nos apoyamos en la tipología creada por César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco. Esto nos permitió observar los diferentes impactos producidos, teniendo en cuenta que los enfoques de ambas intervenciones fueron divergentes.

---

[59] La dificultad de ejecución de los programas socioeconómicos por parte de la Fundación Renova es claro reflejo del distanciamiento que el TTAC creó entre beneficiarios y poderes públicos. La solución presentada a través del TTAC, el primer acuerdo que se realizó sin participación del Ministerio Público, al delegar la ejecución de todas las medidas de compensación y reparación a una persona jurídica de derecho privado, demuestra la fuerte tendencia de privatización del desastre ambiental (Losekann y Mayorga, *Desastre Na Bacia...*, 168).

DR © Konrad Adenaur Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

A partir del análisis de los procesos de reparación de las CMR y CRD se observaron algunos puntos de contacto. En lo referido al efecto de creación, coordinación y desbloqueo institucional, se crearon dos organismos sobre la base de la intervención judicial: en el caso argentino, Acumar, a instancias de la Corte Suprema, y en el brasileño, la Fundación Renova, a instancias del Ministerio Público. Esto ocasionó el desbloqueo de las agencias estatales y que ellas comenzaran a poner en la agenda pública ambas problemáticas.

En el caso de la CMR, la creación de Acumar tuvo un efecto positivo en la reorganización del campo institucional de la cuenca, que permitió que las agencias estatales responsables comenzaran a diseñar e implementar políticas públicas con mayores grados de coordinación entre las distintas partes. Se rompió así una inercia de décadas de inacción, lo que produjo un verdadero efecto desestabilizador de derechos,[60] el cual obligó a que las agencias tomaran otro rumbo en la creación e implementación de políticas públicas para mitigar las problemáticas estructurales de la CMR.

A diferencia de Acumar, la Fundación Renova tiene serias dificultades para implementar la estructura de gobernanza creada por el TAC-Gov (2018) y sus 42 programas de reparación, sobre todo los más importantes relacionados con el registro de los afectados, las indemnizaciones y principalmente la ayuda financiera de emergencia. Estos siguen retrasados y las personas afectadas, sobre todo aquellas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad extrema, ven agravada aún más su situación. Incluso con la intervención institucional del Ministerio Público, vemos que el TAC-Gov, el principal acuerdo propuesto para la reformulación de la participación y gobernanza, aún no ha sido implementado en su totalidad. Luego de más de tres años, ni siquiera se han firmado las contrataciones referidas a las asesorías técnicas y a los observadores externos, que son vitales para que el proceso siga avanzando.

A pesar de estos efectos dispares, la Corte Argentina y el Ministerio Público brasileño se convirtieron en actores centrales de ambos procesos. La comparación de sus intervenciones es necesaria para comprender su dinámica. En los dos casos se puede concluir que estas instituciones fueron centrales para producir un efecto de desbloqueo de las agencias estatales y para monitorear un sistema de políticas públicas y acciones estatales que busquen resarcir las vulneraciones de derechos humanos encontradas.

Sin embargo, en ambos existen serias dificultades para ampliar la participación de los afectados. En el caso argentino, si bien la apertura deliberativa generada por medio de las Audiencias Públicas (AP) fue muy positiva para que el proceso avanzara, tuvieron la limitación de no incluir a los afectados directos. En el caso brasileño, el TAC-Gov donde el Ministerio Público insiste en la creación de entidades de asesoría

[60] Mangabeira Unger, *False necessity...*

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

y comisiones para dar contención real y participación en la toma de decisiones a los afectados, aún no ha sido implementado.

Estos son déficits que deben ser resueltos en ambos procesos. No se pueden considerar como exitosos, en la medida en que los afectados no sean tenidos en cuenta en el diseño e implementación de las políticas públicas que, en definitiva, deben estar direccionadas a mejorar su grave situación de vulnerabilidad, generada por estos desastres ambientales.

De esta manera vemos que tanto la Corte como el Ministerio Público tienen un serio problema para implementar un sistema participativo eficaz, capaz de escuchar las necesidades locales y transmitir estas informaciones directamente a los planes y programas de reparación. En este sentido, las instituciones creadas (Acumar y Fundación Renova) necesitan mejores *inputs* de los afectados y la población en general para el perfeccionamiento de los procesos de solución y reparación.

En nuestro análisis, la comparación de los dos casos nos permite reflexionar sobre lo esencial de los procesos de reparación, el diseño e implementación de las políticas públicas en casos de vulneraciones estructurales de derechos y la participación de los afectados en la construcción de la reparación. También muestra que la ingeniería institucional concebida en las distintas constituciones puede servir para que se produzcan distintos tipos de abordajes y comportamientos de los actores del sistema de justicia, como el del Ministerio Público en el caso brasileño o la intervención dialógica de la Corte Suprema argentina.

Nuestro análisis también apunta a responder la pregunta de si existe una posibilidad de aprendizaje mutuo en la región que sirva para mejorar los procesos de reparación en casos estructurales de violaciones de derechos socioambientales. Nuestra intención al comparar los dos casos también explora si las trayectorias institucionales afectan estas dos directrices o puntos de llegada de los casos estructurales.

Creemos que hay un amplio espacio para el aprendizaje mutuo, especialmente con relación a las dificultades existentes en estos casos para la participación real de los afectados, sea con el liderazgo de la Corte en Argentina o del Ministerio Público en Brasil. Hay también un espacio de aprendizaje sobre los impactos que en Argentina son más fuertes que en Brasil. El mecanismo microinstitucional creado por la Corte argentina trajo muy buenos resultados; en cambio, el mecanismo de monitoreo más débil del caso brasileño llevó a serias dificultades en la implementación del acuerdo TAC-Gov 2018, casi tres años después de la tragedia ambiental. Una posibilidad de aprendizaje también se refiere al contenido de los programas de reparación, PISA y los 42 programas de la Fundación Renova que podrían explorarse más en una futura investigación.

Este tipo de estudios empíricos comparativos puede servirnos, en definitiva, para entender cómo funciona el derecho en acción, y las dinámicas que se generan entre los distintos poderes y agencias estatales. Puede también ayudarnos a aprender cuáles son los abordajes del poder judicial que nos llevan a encontrar soluciones

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

participativas que redunden en el diseño y la implementación de políticas adecuadas para revertir la situación de vulneraciones sistemáticas de derechos en este tipo de casos. Además que sirvan, al mismo tiempo, para contrarrestar los argumentos de parte de la doctrina que sostienen la falta de legitimidad y capacidad del poder judicial para intervenir en este tipo de casos.

En definitiva, lo que importa es que estas intervenciones sean exitosas porque, si no lo son, a la hora de modificar la situación real de los afectados, ese gran esfuerzo por generar mecanismos dialógicos para resolver problemas estructurales, no tendría ningún sentido.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Christian Courtis. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta, 2002.

Alexy, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales.* Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

Arantes, Rogério. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: EDUC, Editora Sumaré, Fapesp, 2002.

Argentina - Centro de Información Judicial. Sentencia Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional de Morón 2, de 23 de septiembre de 2015. https://www.cij.gov.ar/inicio.html.

Batista Júnior, Onofre Alves, Renato Rodrigues Vieira, Luís Inácio Lucena-Adams. "O Desastre de Mariana Atuação Interfederativa para Superação dos Impactos da Maior Tragédia da História do Brasil". *Revista da AGU* 16, n.º 2, (2017): 45-76.

Blacksmith Institute y Green Cross Switzerland. *The Worlds Worst 2013: The Top Ten Toxic Threats Cleanup, Progress, and Ongoing Challenges*. New York: Blacksmith Institute, 2013. https://www.worstpolluted.org/docs/TopTenThreats2013.pdf.

Botero, Sandra. "Judges, litigants, and the politics of rights enforcement in Argentina". *Comparative Politics*, 50, n.º 2 (2018), 169-187.

Brasil - Fundo de Defesa de Direitos Difusos. Lei 9.008, de 21 de marzo de 1995. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9008.htm.

Caccia Salinas, Natasha. *Caso de Ensino, 2016. Caso Samarco: implicações jurídicas, econômicas e sociais do maior desastre ambiental do Brasil*. https://portal.fgv.br/sites/portal.fgv.br/files/caso_de_ensino_mariana_2016.pdf.

Consejo Nacional de Justicia. *Ministério Público é o principal autor de ações coletivas na Justiça*, 15 de enero de 2018. http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/86003-ministerio-publico-e-o-principal-autor-de-acoes-coletivas-na-justica.

Consejo Nacional de Justicia y Conselho Nacional do Ministério Público. Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão. CNJ - CNMP, s. f. http://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/index.php/desastre-mariana/processos-judiciais-mariana.

Consejo Nacional de Justicia y Sociedade Brasileira de Direito Público. Ações coletivas no Brasil: o processamento, o julgamento e a execução das tutelas coletivas. CNJ, 2017. https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-pesquisa/publicacoes-justica-pesquisa/.

Fernandes, Geraldo Wilson *et al*., "Deep into the mud: Ecological and socio-economic impacts of the dam breach in Mariana, Brazil". *Natureza & Conservação* 14, n.º 2 (2016): 35-45. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1679007316301104.

Fonseca Do Carmo, Flávio *et al*. "Fundão tailings dam failures: the environment tragedy of the largest technological disaster of Brazilian mining in global context". *Perspectives in Ecology and Conservation* 15, n.º 3 (2017): 145-151. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1679007316301566.

Gerring, John. "Mere Description". *British Journal of Political Science* 42, n.º 4 (2012): 721-746.

Gloppen, Siri. "Courts and social transformation: An analytical framework". En *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?*, editado por Roberto Gargarella, Pilar Domingo y Theunis Roux. Aldershot/Burlington: Ashgate, 2006, 35-60.

Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Ibama. *Laudo técnico preliminar. Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*. Documento, noviembre de 2015. https://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_Ibama.pdf.

Kapiszewski, Diana y Matthew M. Taylor. Doing Courts Justice? "Studying Judicial Politics in Latin America". *Perspectives on Politics* 6, n.º 4 (2008): 741-767. https://www.jstor.org/stable/20446826.

Langford, Malcolm, César Rodríguez-Garavito y Julieta Rossi. *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento*. Bogotá: Dejusticia, 2017.

Losekann, Cristiva y Claudia Mayorga. *Desastre Na Bacia Do Rio Doce. Desafios para a universidade e para instituições estatais organizadoras.* Universidade General do Espírito Santo, 2018.

McAllister, Lindy. *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 2008.

Merlinsky, Gabriela. *Política, derechos y justicia ambiental: el conflicto del Riachuelo*". Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.

Ministério Público Federal. Sala de Imprensa. "Decisão obriga a Samarco a continuar o fornecimento de água em Colatina", 17 de diciembre de 2015. http://

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

www.mpf.mp.br/es/sala-de-imprensa/noticias-es/decisao-obriga-a-samarco-a-continuar-o-fornecimento-de-agua-em-colatina.

Ministério Público Federal. Sala de Imprensa. 23 de septiembre de 2019. http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/caso-samarco-justica-federal-homologa-escolha-de-assessorias-tecnicas-pelos-atingidos.

Ministério Público Federal. Sala de Imprensa. 13 de mayo de 2016. http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/mpf-entra-com-acao-para-total--reparacao-dos-danos-sociais-ambientais-e-economicos-causados-pelo-rompimento-da-barragem-da-samarco-1.

Ministério Público Federal. Sala de Imprensa. 25 de junio de 2018. http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/noticias-mg/tragedia-de-mariana-acordo--muda-governanca-da-fundacao-renova-visando-a-participacao-efetiva-dos--atingidos.

Ministério Público Federal *et al.* Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta (2016). https://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac--completo.pdf.

Ministério Público Federal *et al.* Termo de Ajustamento Preliminar entre Ministério Público Federal, Samarco Mineração S/A. Vale S/Ae BHP Billiton Brasil Ltda. (2017). http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/termo--de-acordo-preliminar-caso-samarco.

Ministério Público Federal *et al.* Termo Aditivo ao Termo do Ajustamento Preliminar (2017). http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/aditivo-TAP.pdf.

Ministério Público Federal *et al.* TAC Governança é homologado (2018). https://www.samarco.com/en/noticia/justica-homologa-tac-governanca/.

Moessa de Souza, Luciana. *Acordo entre MP e Samarco une iniciativas em busca de uma solução para a tragédia. Conjur*, 6 de julio de 2018. https://www.conjur.com.br/2018-jul-06/luciane-moessa-recente-acordo-entre-mp-samarco.

Rocha, Laura. "Agoniza el Plan para Sanear el Riachuelo". *La Nación*, 5 de mayo de 2002. https://www.lanacion.com.ar/sociedad/agoniza-el-plan-para-sanear-el-riachuelo-nid394167.

Rodríguez Garavito, César. "Más allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales". En *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento,* editado por Malcolm Langford, César Rodríguez-Garavito, Julieta Rossi. Bogotá: Dejusticia, 2017.

Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. *Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco. Juicio a la exclusión: el impacto del activismo judicial sobre derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015.

DR © Konrad Adenauer Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
http://www.juridicas.unam.mx/ https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/

Rosenberg, Gerald. *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* 2nd ed. University of Chicago Press, 2008.

Sabel, Charles F. y William H. Simon. "Destabilization Rights: How Public Law Succeeds". *Harvard Law Review* 117, n.º 4 (2004): 1015-1101.

Samarco. *Atualização do Plano de Recuperação Ambiental Integrado* (Belo Horizonte: Samarco Mineração S.A., 2016). http://www.samarco.com/wp-content/uploads/2016/10/prai-agosto.pdf.

Tushnet, Mark. "An Essay on Rights". *Texas Law Review* 4 (1984): 1363-1402.

Unger, Roberto M. *False necessity: Anti-necessitarian social theory in the service of radical democracy*, Cambridge University Press, 1987.

Von Hayek, Friedrich August. *Law, Legislation and Liberty*. London: Routledge and Paul Kegan, 1973.

Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, Bogotá, 2020
DR © Konrad Adenaur Stiftung e. V. - http://www.kas.de/rspla/es/