

Residuos sólidos en el área metropolitana de Buenos Aires: La necesidad de una gestión integral en el marco del paradigma ambiental

Por Anselmo A. Sella (*)

SUMARIO: I. Introducción. II. Residuos sólidos en el área metropolitana de Buenos Aires. III. La gestión de los residuos en el marco del paradigma ambiental. IV. Criterios para una gestión integral de los residuos en el AMBA. V. A modo de conclusión.

I. Introducción

La gestión de los residuos sólidos constituye uno de los mayores desafíos urbanos en los tiempos actuales. Diversos aspectos sociales, económicos y ecológicos convergen en esta problemática, demandando una intervención estatal que permita afrontar simultáneamente los conflictos que se suscitan, así como también dar respuesta a los riesgos que se generan en términos de calidad ambiental y, particularmente, de salud pública.

La sustentabilidad del desarrollo y el afianzamiento del paradigma ambiental, consagrados por la Constitución Nacional en el art. 41 y reconocidos internacionalmente a partir de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992, resultan fundamentales para la efectiva vigencia de los derechos humanos; por lo que exigen promover cambios culturales y políticos con miras a incorporar la dimensión ambiental como parte estructural de las políticas a implementarse.

En tal sentido, es preciso que la gestión de los residuos ocupe un lugar central en la agenda de las autoridades públicas, así como también que el sector privado y las organizaciones intermedias aúnen esfuerzos en una estrategia común que posibilite revertir las inadecuadas prácticas vigentes en la materia.

II. Residuos sólidos en el área metropolitana de Buenos Aires

En el área metropolitana de Buenos Aires (AMBA), donde habitan más de trece millo-

nes de personas, se generan unas 17.000 toneladas de residuos por día. La mayoría de ellos son enviados a los rellenos sanitarios de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE). Otra fracción se deposita en basurales a cielo abierto, algunos clandestinos y otros gestionados por municipios. Finalmente, un pequeño porcentaje es reciclado y puesto nuevamente en el circuito productivo, esencialmente gracias al trabajo de recicladores informales y algunas pocas plantas de tratamiento.

Este es el modo en que se han gestionado durante los últimos treinta y tres años los residuos de esta gran área: recolección domiciliaria, transporte a rellenos sanitarios o basurales y posterior enterramiento.

Es un modelo lineal de gestión, que aleja de los domicilios y lugares de generación a los residuos y los acumula, para siempre, en grandes instalaciones de disposición final. Esta forma se basa en un paradigma que se ha revelado insustentable.

Los rellenos sanitarios del AMBA están cerca de finalizar su vida útil, en pocos años ya no podrán continuar recibiendo la cantidad actual de residuos, situación agravada por el enérgico rechazo por parte de la población que despierta cada propuesta de apertura de nuevos rellenos.

Ante este escenario crítico, las autoridades evalúan la ampliación de las instalaciones existentes, y se planea hacerlo en terrenos cercanos al actual Relleno Sanitario Norte III, pertenecientes a Campo de Mayo, propiedad del Estado Nacional.

III. La gestión de los residuos en el marco del paradigma ambiental

Hoy sabemos que existen otros modelos para lograr la sustentabilidad de la gestión de los residuos. Es importante destacar que se trata de modelos que están establecidos normativamente por las leyes de presupuestos mínimos de Gestión de Residuos Domiciliarios (N° 25.916) y de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios (N° 25.612), e incluso en las leyes sectoriales locales N° 13.592, de la provincia de Buenos Aires, y N° 1854, de la ciudad homónima.

La gestión integral de residuos excede al mero hecho de sacarlos de la ciudad y llevarlos a depósitos controlados. Exige la organización de recursos normativos, económicos y técnicos para abordar una serie de actividades complementarias que permitan reducir la generación de residuos, separarlos al momento de su generación en diferentes fracciones, dar a cada tipo un tratamiento adecuado privilegiando su reciclaje o su compostado y asegurar en cada etapa que las actividades se realicen de modo tal que se eviten o minimicen los impactos ambientales negativos.

Ello requiere planificar acciones respecto a su generación, disposición inicial, recolección, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final. Etapas que corresponden articular de un modo coherente, contemplando su interdependencia y complementariedad.

IncurSIONAR en ellas de un modo aislado e inconexo es una garantía de fracaso. Por tales motivos, construir nuevos centros de dispo-

(Continúa en pág. 2)

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Año XVIII - N° 2

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Equipo de Redacción

Directores

María Eugenia Di Paola
Andrés Nápoli
Daniel Ryan

Secretario

Federico Sangalli

Miembros

Ana Di Pangraccio
María Marta Di Paola
Pía Marchegiani
Bernardo Voloj

Colaboran con esta edición

Dolores Duverges
Carolina Ponce Correa
Inés Rivera

Consejo de Administración

Daniel Sabsay
Aída Kemelmajer de Carlucci
Mariana Lomé
Diego Luzuriaga
Jorge Schiffrin

Consejo Consultivo

Guillermo Acuña
Adriana Bianchi
Mario Gustavo Costa
Sergio Elguezabal
Beatriz Kohén
Albina Lara
Victoria Matamoro
Aldo Rodríguez Salas
Gonzalo Verdomar

Correspondencia

Para el envío de artículos, correspondencia y notas en colaboración:

Sres. Directores
Suplemento de Derecho Ambiental
Fundación Ambiente y Recursos Naturales
Tucumán 255, Piso 6 Oficina A - Ciudad de Buenos Aires - Argentina
Tel. 4312-0788, 4312-2422, 4312-2183, 4313-8631.
suplemento@farn.org.ar
www.farn.org.ar/docs/suplemento/

El contenido de los artículos de este suplemento es responsabilidad exclusiva de sus autores y no es necesariamente compartido por los editores o por los integrantes del Equipo de Redacción. FARN acepta y fomenta la difusión de todos los puntos de vista sobre los temas tratados en este suplemento.

Editorial

La temática de residuos domiciliarios presenta una serie de falencias en su gestión debido a la corresponsabilidad que existe por parte del Gobierno Nacional junto con los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Aun cuando existe una Ley de Presupuestos Mínimos de Gestión de Residuos Domiciliarios (N° 25.916) con directrices claras al respecto, todavía se observa un abordaje de la problemática apoyada en un paradigma antiguo que claramente no ha tomado nota de las obligaciones que emanan de la ley nacional.

El objetivo primordial de una gestión adecuada de residuos se vincula en gran parte con cambiar nuestra modalidad de consumo y vínculo con los residuos, apuntando por un lado a una menor generación, junto con el fomento

del reciclado y reutilización de los residuos, apuntando a una gestión integral de los mismos. En ese sentido, se impone la necesidad de generar cada vez una mayor conciencia y participación comunitaria en los procesos de gestión de residuos. Todo ello exige claramente un cambio cultural en la sociedad pero que tiene que estar necesariamente coordinado por las autoridades en cumplimiento de la normativa existente.

Por otra parte, también resulta necesario valorar los procesos que se están dando en el ámbito de los recuperadores urbanos, que desde hace años son los que vienen mostrando a la sociedad que es posible revertir la situación actual en la que gran parte de los desechos terminan siendo ni más ni menos que un derroche de recursos.

El área metropolitana de Buenos Aires nos presenta un claro ejemplo de una situación

crítica en la materia que debe ser superada mediante un esfuerzo regional coordinado junto con el involucramiento de la ciudadanía. En el presente suplemento Anselmo Sella, Adjunto I a cargo del Defensor del Pueblo de la Nación analiza dicha situación y la necesidad de una gestión integral, focalizando en el Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) presentado para la Cuenca Matanza Riachuelo. Por otra parte, Marcelo Rosso y Abel Marino de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) describen la actual situación de los rellenos sanitarios con datos específicos y profundizan sobre la necesidad de una coordinación interprovincial o interjurisdiccional del tema.

También se incluye un artículo escrito por Vladimir Moskat, coordinador del Área Residuos de la organización Taller Ecologista e integrante de Coalición Ciudadana Anti-

incineración, quien describe la importancia de trabajar en propuestas profundas de regeneración de residuos, brindando un panorama sobre las diferentes alternativas que se manejan en la actualidad como reemplazo de los rellenos sanitarios y los problemas asociados a las tecnologías involucradas en estos proyectos.

Por último, María Esperanza Alonso, Jefa del Programa de Gestión Ambiental y Control Contaminación en el Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia de San Luis nos detalla la situación en dicha provincia y los municipios.

Desde FARN agradecemos los aportes realizados por los autores, que sin duda enriquecen el debate y donde se muestra claramente que la gestión de los residuos es una problemática que se encuentra presente en todas las jurisdicciones y que requiere de un abordaje integral urgente. u

(Viene de pág. 1)

sición final o promover instalaciones para la incineración u otros tipos de tratamientos térmicos sin compromisos políticos, normativos y presupuestarios firmes y creíbles que tiendan al establecimiento de un sistema metropolitano de gestión integral sería un error estratégico, que tendería a perpetuar una gestión insustentable.

Sin perjuicio de actuar sobre los síntomas más visibles de la problemática, resulta indispensable adoptar medidas en relación a las causas que conducen a los conflictos actuales.

Asimismo, es vital comprender la dinámica regional de la temática. Los residuos, al igual que el transporte, las cuencas hídricas y el uso del suelo, entre otros, son un problema que excede a las jurisdicciones locales y requieren un abordaje metropolitano, del que participen todos los niveles de gobierno: el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los municipios de la región.

En el sentido descripto, los acuerdos interjurisdiccionales (cfme. art. 125 CN) resultan una vía adecuada para formular un proyecto de largo plazo. Sin soslayar el carácter eminentemente local de la temática, es preciso reconocer que la envergadura del reto demanda propiciar sinergias entre todas las partes involucradas, sin perjuicio de las responsabilidades diferenciadas que le competen a cada una de ellas.

IV. Criterios para una gestión integral de los residuos en el AMBA

Recientemente, en el marco de la ejecución de la sentencia de la "causa Matanza

Riachuelo" (fallos 331:1622), la Autoridad de Cuenca (ACUMAR) convocó a una audiencia pública donde se presentó el Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la cuenca. La Defensoría del Pueblo de la Nación expresó allí un conjunto de criterios que creemos deberían guiar una política metropolitana de gestión integral. En dicha ocasión expresamos que los Estados responsables deberían adoptar medidas que permitan contar con:

1. un plan que sea elaborado previa evaluación ambiental estratégica con participación social;

2. un sistema de cobertura universal, que tenga capacidad para minimizar la generación de residuos y que cumpla con las siguientes condiciones:

a) se base en la separación en origen y el reciclado,

b) contemple la recolección diferenciada de los residuos,

c) no realice la disposición final sin antes haber agotado las etapas previas de gestión,

d) cuente con información de gestión y financiera abierta, transparente y auditada que permita a todas las partes evaluar su eficiencia y eficacia.

Para ello, entendemos que debe llevarse adelante una política de gestión integral en la cual necesariamente participen de manera coordinada las diferentes jurisdicciones, tanto generadoras como receptoras. Política que debe caracterizarse por el seguimiento de las directrices emanadas de las leyes vigentes en la materia y por promover las siguientes orientaciones:

1. Reducir la cantidad de residuos generados en el área metropolitana, estableciendo programas específicos que prevean normas sobre envases, responsabilidad del productor, incentivos para el compostaje u otros pertinentes.

2. Poner especial atención en la educación ambiental relacionada a la gestión integral de residuos, como instrumento de transformación cultural.

3. Implementar de modo obligatorio la disposición inicial selectiva o separación en origen para la totalidad de la población y los generadores especiales de residuos domiciliarios, tal como lo establece la legislación nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

4. Adaptar los servicios municipales cubriendo la totalidad del área metropolitana con servicios de recolección diferenciada. A este fin, es necesario establecer compromisos firmes de planificación, organización y financiamiento.

5. Reglamentar el flujo de cada corriente de residuos, con el fin de asegurar el tratamiento adecuado para cada fracción de residuos recolectada.

6. Dar prioridad a la reutilización, el reciclado y el compostaje o digestión de los residuos orgánicos y, en ese sentido, dar el tratamiento adecuado a la totalidad de cada fracción de residuos recolectados.

7. Garantizar que la fracción de residuos que quede como rechazo luego del reciclado o compostaje tenga una disposición final adecuada, en base a tecnologías previamente autorizadas mediante evaluación de su impacto ambiental con participación ciu-

dadana, habiéndose garantizado el acceso a la información ambiental.

V. A modo de conclusión

La situación actual de los residuos en el área metropolitana de Buenos Aires es por demás compleja. Una gestión obsoleta de los mismos ha conducido a la emergencia de numerosos conflictos, produciéndose en ocasiones la vulneración de los derechos a gozar de un ambiente sano, a la salud, a la calidad de vida y otros derechos relacionados. En consecuencia, urge adoptar las medidas necesarias para que, en el marco del paradigma ambiental y de la sustentabilidad del desarrollo, se garantice la efectiva vigencia de los derechos humanos de la población.

Las leyes de presupuestos mínimos y las normas locales complementarias vigentes contemplan los aspectos medulares de la problemática, por lo que brindan un marco jurídico adecuado para llevar adelante políticas públicas de intervención en la materia.

En el sentido descripto, un compromiso que ponga el acento en la minimización y la separación, en lugar de hacerlo en la disposición final, permitirá abordar con una nueva perspectiva los principales problemas que enfrenta el actual sistema: la generación creciente de residuos, los enormes costos de transporte y el derroche de recursos naturales reciclables y de nutrientes, entre otros.

Pero, sobre todo, una política clara en este sentido permitirá revertir la situación injusta por la cual las poblaciones cercanas a los rellenos sanitarios subsidian, con su salud y su integridad, los verdaderos costos de gestionar los residuos que todos generamos. u

El problema de la basura en el área metropolitana de Buenos Aires: falsas soluciones y nuevos riesgos

Por Vladimir Iván Moskat (*)

SUMARIO: I. Introducción. II. Falsas soluciones. III. Críticas específicas a los proyectos. IV. Comentarios finales. V. Referencias.

I. Introducción

Es un hecho conocido que el Área Metropolitana de Buenos Aires se enfrenta desde hace años a una crisis de manejo de los Residuos Sólidos Urbanos (RSU). Pareciera que tras el conflicto y cierre del relleno de Villa Dominico, Provincia de Buenos Aires a comienzos de 2004, los diferentes poderes del Estado no han sabido entender la dimensión del problema y menos aún han vislumbrado caminos hacia una solución. Lamentablemente la falta de respuestas adecuadas ha redundado en que a la fecha la crisis se encuentre notablemente agravada.

Los actuales rellenos sanitarios de la región se encuentran colapsados, situación que no se puede extender más allá de la primera mitad del 2013. En este contexto, si bien han surgido varios proyectos de tratamiento de residuos, debido al escaso avance

en la separación en origen, éstos han sido concebidos para procesar basura mezclada.

Este artículo pretende dar un panorama de los problemas asociados a las tecnologías involucradas en estos proyectos, así como plantear críticas específicas sobre algunos de los mismos. Las principales tecnologías involucradas comprenden procesos de incineración, co-incineración, plantas de tratamiento mecánico y biológico, y despolimerización catalítica.

Los proyectos considerados son los siguientes:

* CARE (Centro Ambiental de Recompensación Energética): planta propuesta en la localidad de González Catán (partido de La Matanza, Provincia de Buenos Aires), para albergar 1500 toneladas/día. Recientemente se adjudicó la construcción de la primera etapa, la cual comprende procesos de separación de los residuos y producción de combustible derivado de residuos. En las siguientes etapas se implementarían procesos de transformación del combustible y de producción de energía

eléctrica. Se utilizaría para ello la tecnología de despolimerización catalítica.

* Licitación 11-2010 de ENARSA: de esta licitación surgió un único proyecto de un incinerador de 3000 toneladas/día que se instalaría en terrenos del CEAMSE en el partido de San Martín, Provincia de Buenos Aires. ENARSA aprobó la propuesta técnica y resta evaluar la viabilidad económica.

* Planta de Ensenada: con una capacidad de 1000 toneladas/día, tratará los residuos de los partidos de La Plata, Ensenada, Berisso, Brandsen y Punta Indio, Provincia de Buenos Aires. En la primera etapa apunta a recuperar reciclables, producir compost y combustible derivado de los residuos. No hay claridad sobre qué se haría con el combustible, pero se vislumbra la posibilidad de que se destine a la quema en cementeras. El proyecto se encuentra en etapa de construcción, aunque algo paralizado.

El enfoque en estos proyectos es bastante general y muestra cómo se está abordando el problema en la región. La Autoridad de

Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) ha elaborado un "Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos", que lejos está de ser integral: las propuestas del Plan se basan en gran medida en el tratamiento en destino de residuos, incorporando sólo marginalmente la separación en origen.

Los proyectos mencionados no son los únicos, pero se encuentran entre los de mayor magnitud y son a la vez aquellos respecto de los cuales se pudo acceder a mayor información. Además, están en las respectivas zonas de cada uno de los tres rellenos sanitarios de la región, muy cerca de los mismos. Las comunidades de estos lugares que vienen sufriendo la ocupación autoritaria de sus territorios con los rellenos introducidos en la última dictadura militar y sus impactos ambientales, se enfrentan ahora a nuevas amenazas. Otras tecnologías, otros riesgos. Lo inalterable es la incapacidad o desinterés para encontrar soluciones de fondo así como también la afectación de comunidades que se deben sacrificar para complacer las demandas de la sociedad del consumo y del derroche.

(*) Coordinador del Área Residuos de la organización Taller Ecologista, integrante de Coalición Ciudadana Anti-incineración.

II. Falsas soluciones

En esta sección se brinda un panorama de los impactos asociados a las tecnologías involucradas en los proyectos mencionados.

Incineración de residuos: La incineración es la quema de residuos a altas temperaturas en instalaciones industriales. Existe un espectro de tecnologías más recientes tales como la gasificación, pirólisis, arco de plasma, que se están intentando aplicar para el tratamiento de RSU. En general se trata de tecnologías aún en etapa de prueba y son consideradas también como métodos de incineración.

Los incineradores no hacen desaparecer la basura, sino que la transforman en distintos tipos de salidas: emisiones al aire, cenizas y en algunos casos efluentes líquidos. Por lo que son una fuente de contaminación. En efecto, se ha identificado una gran cantidad de sustancias químicas emitidas por los incineradores, incluyendo algunos de los contaminantes más tóxicos que se conocen como dioxinas y furanos. Además se han constatado los impactos de los incineradores en la salud de las poblaciones cercanas y de sus trabajadores.

La incineración destruye recursos que deberían ser aprovechados para su reciclaje o compostaje, manteniendo así la presión sobre la naturaleza para la fabricación de nuevos productos. Quemar basura no es una alternativa a los rellenos sanitarios, ya que se produce en el proceso un volumen importante de cenizas, que son mucho más peligrosas que la basura en sí y que deberían ser dispuestas en forma segura.

La industria está vendiendo a los incineradores como una forma de "valorización energética", sin embargo mucha más energía puede ahorrarse reduciendo o reciclando los residuos. Incluso hay casos de plantas que requieren más energía para funcionar que la que pueden recuperar. Además, la energía de un incinerador no puede considerarse renovable. Por otra parte, los residuos que tienen mayor poder calorífico como papeles y plásticos, son además reciclables, por lo que instalar un incinerador con recuperación de energía resultará un obstáculo al reciclaje y un riesgo para los recicladores.

Los incineradores emiten enormes cantidades de gases de efecto invernadero (GEI) mientras que las estrategias de reducción, reciclaje y compostaje ofrecen, en cambio, un gran potencial para la mitigación del cambio climático.

Aunque muchas veces se cita como ejemplo a Europa, la realidad es que, si bien Europa tiene bastantes incineradores, la tendencia es restringirlos cada vez más. Precisamente se está discutiendo llegar al 2020 sin incineradores que quemen materiales recuperables.

Asimismo, Argentina es parte del Convenio de Estocolmo (1), que regula el tratamiento de las sustancias tóxicas, buscando restringir la liberación de sustancias tóxicas, como dioxinas, furanos, PCBs, HCB, todas ellas producidas por los incineradores. El Plan Nacional de Aplicación presentado en 2007 recomendó prohibir la incineración de RSU, con o sin recuperación de energía.

Co-incineración: La co-incineración es la quema de residuos en otros procesos industriales como en los hornos de producción

de cemento. La co-incineración comparte muchos de los problemas de las plantas de incineración convencionales, en particular lo referido a emisiones de sustancias tóxicas, destrucción de recursos y obstaculización de los programas de reciclaje. Este tipo de plantas no han sido diseñadas para quemar RSU y suelen tener niveles de emisiones permitidos más altos que las plantas de incineración.

Despolimerización catalítica: La despolimerización catalítica es un proceso termoquímico a través del cual se obtiene un aceite o diesel a partir de diversos insumos con alto contenido de hidrocarburos. El proceso ha tenido gran promoción en Argentina en los últimos dos años para tratar RSU. Sin embargo, esta tecnología está en etapa de experimentación a nivel internacional, no posee antecedentes en las escalas propuestas y hasta la fecha, carece de suficientes sustentos técnicos que confirmen su viabilidad ambiental, técnica y económica. La información sobre el real funcionamiento de estas plantas, locaciones o escalas de tratamiento es muy escasa y confusa. (Greenpeace, 2011)

Plantas de Tratamiento Mecánico y Biológico (MBT): (sigla en idioma inglés "Mechanical and Biological Treatment"). Las plantas del tipo MBT son instalaciones industriales dedicadas a la separación de residuos sin un proceso de selección previa (o con algún proceso poco efectivo). Luego de la etapa de separación se realiza un tratamiento biológico de la fracción orgánica de los residuos a través de procesos aerobios (compostaje) o anaerobios (biodigestión). A su vez los materiales reciclables obtenidos del proceso de separación se suelen acondicionar para su posterior reciclaje. La recuperación tanto de materiales orgánicos como reciclables presenta varios problemas que describimos a continuación.

El compostaje de los residuos orgánicos sin separación en origen genera un producto de baja calidad, con altos niveles de contaminantes como metales pesados, dioxinas y furanos (Amlinger et al, 2004). El abono obtenido con estos procesos no se recomienda para cultivos alimentarios. Es necesario apuntar a producir un compost de alta calidad y que los nutrientes presentes en los residuos orgánicos vuelvan a la naturaleza sin generar riesgos.

En relación al aprovechamiento de la fracción de materiales reciclables gran parte de los materiales suele perderse. El porcentaje de materiales recuperados en general se ubica por debajo del 10%. Además muchas veces lo recuperado pierde calidad y baja su valor de mercado (Enviros Consulting, 2007). Este tipo de plantas además se caracterizan a veces por condiciones insalubres de trabajo debido a la manipulación de basura mezclada.

En muchos casos las plantas del tipo MBT están vinculadas a instancias posteriores de incineración o co-incineración, ya que normalmente una gran cantidad de los residuos no pueden ser recuperados.

III. Críticas específicas a los proyectos

CARE (Centro Ambiental de Reconstrucción Energética)

La construcción de la primera etapa del CARE recientemente se adjudicó a las empresas Los Mallines SRL e Instalmat SRL. La recuperación de reciclables garantizada es realmente baja: el pliego pide un mínimo del 7% de los materiales ingresados. Quizás lo más preocupante del proyecto es la pro-

ducción de combustible con los residuos (en un 25% como mínimo), que en esta primera etapa se enviaría a cementeras para su co-incineración, aunque es algo bastante incierto por ahora. En una segunda etapa se utilizaría dicho combustible en la planta y hay poca claridad sobre el tipo de tecnologías a implementar. Se habla de la despolimerización catalítica que como se mencionó reviste carácter experimental. Puesto que el proyecto se realiza con fondos públicos es particularmente cuestionable que se utilicen en tecnologías no probadas.

Por otra parte, el CARE estará ubicado apenas a unos 4km del relleno sanitario. Los habitantes de González Catán que vienen sufriendo las consecuencias de vivir junto a uno de los rellenos de la región, sumarán ahora una nueva planta de tratamiento de residuos, con nuevos riesgos y una escasa probabilidad de aportar a la solución del problema.

Licitación ENARSA 11-2010

Se trata de un incinerador de 3000 toneladas/día que se instalaría en la zona de Norte 2, en predios cedidos por CEAMSE para este fin. La única oferta presentada corresponde a una Unión Transitoria de Empresas conformada por Ecociudad S.A., Energía Alternativa S.A. y Vuzeta Argentina S.A. Realizamos a continuación algunos comentarios generales, omitimos por falta de espacio una crítica a los aspectos técnicos, pero valen las apreciaciones realizadas en general sobre la incineración.

ENARSA considera que el llamado es concordante con el fomento a las energías renovables establecido en la ley 26.190. Sin embargo esta ley enumera en su Art. 4º cuáles son las fuentes renovables incluidas en el régimen de fomento y los RSU no forman parte de este listado.

El llamado se enmarca en un convenio suscripto con ACUMAR, autoridad que tiene el cometido de implementar un plan de saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo. Es contradictorio que instalaciones altamente contaminantes como un incinerador formen parte de un plan de saneamiento.

En relación a la oferta propuesta, y según la información relevada, las empresas no pueden acreditar experiencia alguna en incineración de residuos. Parecería que ENARSA hizo una evaluación inadecuada de los antecedentes, la cual muy probablemente mostraría que estas empresas no cumplen los requisitos necesarios.

Planta de Ensenada

La construcción y operación de la planta está a cargo de una UTE conformada por las empresas Sanea SL, Esur S.A. y MGM S.A.

Uno de los aspectos preocupantes es la incorrecta denominación que han hecho los promotores de este proyecto, como la "planta de Basura Cero". El concepto de Basura Cero, tal como se viene desarrollando en todo el mundo, no se reduce a una planta de tratamiento; sino que refiere a un enfoque integrador, que involucra la participación ciudadana y acciones de gestión en cada una de las etapas: la generación de residuos, la separación y disposición inicial diferenciada, la recolección y las distintas instancias posteriores de tratamiento. El objetivo del enfoque de Basura Cero es reducir todo lo posible la basura que debe ser dispuesta en rellenos sin incineración o métodos similares.

Este proyecto basado en el tratamiento en destino de basura no seleccionada en

origen confirma los problemas inherentes a este tipo de plantas: por ejemplo la recuperación prevista de materiales reciclables apenas ronda el 5% de los residuos que ingresan. Asimismo es previsible la producción de compost con alta presencia de contaminantes.

El otro problema asociado al proyecto es la producción de combustible sólido recuperado. En una primera instancia se enviaría para su co-incineración a cementeras o plantas térmicas. Se prevé que en una segunda etapa se estudie la posibilidad de agregar en la planta procesos de incineración o de despolimerización catalítica. Ya se han comentado los problemas asociados a todas estas tecnologías.

IV. Comentarios finales

Las soluciones a la problemática planteada no requieren de tecnologías sofisticadas, ni de última generación. La mitad de los residuos son orgánicos y se pueden recuperar con tecnologías versátiles y de bajo costo como el compostaje y la biodigestión. Alrededor de un 30% de estos residuos se compone de materiales reciclables, para los cuales existe ya una industria del reciclaje (que debe desarrollarse aún más por supuesto) que puede tratar la mayor parte. Hace falta una decisión política clara de abordar seriamente el problema, involucrando a la población, para lo cual se requiere información y espacios de participación. Hay que visibilizar además los impactos sociales y ambientales que tiene el actual sistema de extracción-producción-consumo-descarte. Entender la profunda insustentabilidad del sistema en el que estamos parados es el punto de partida para el cambio. Es necesario repensar nuestros hábitos de consumo, modificar los sistemas productivos y empezar a recuperar ya todos los residuos que hoy son reciclables o compostables. Todo esto requiere de un marco de participación amplia, desde el mismo diseño de los planes a implementar y del compromiso en acciones concretas como separar los residuos.

Sabemos que no es sólo un problema de gestión. No desconocemos los intereses que hay en juego, de las empresas de disposición final y de otros actores que están impulsando falsas soluciones. En definitiva la pregunta es si las autoridades políticas están a la altura de las circunstancias.

V. Referencias

- F. Amlinger, M. Pollack, E. Favoino. "Heavy metals and organic pollutants from wastes used as organic fertilisers" - Final Report, July 2004.
- Enviros Consulting Limited, Department for Environment, Food & Rural Affairs (Defra). "Mechanical Biological Treatment of Municipal Solid Waste", 2007.
- GAIA "Incineración de residuos: una tecnología muriendo", 2003.
- GAIA "Incineración vs Basura Cero: energía y clima", 2007.
- GAIA "Incinerando el futuro. La incineración de residuos destruye nuestra salud y el ambiente", 2008.
- Greenpeace - "Gasificación, pirólisis y plasma. Nuevas tecnologías para el tratamiento de residuos urbanos: viejos riesgos y ninguna solución", Agosto 2011.
- R. Montenegro - "Impacto sobre la salud y el ambiente de las empresas cementeras que incineran residuos", 2011. u

(1) Fue firmado en 2001 en Estocolmo y ratificado por la República Argentina mediante ley nº 26.011.

La necesidad de una respuesta regional para el tratamiento y disposición final de residuos sólidos en el área metropolitana de Buenos Aires

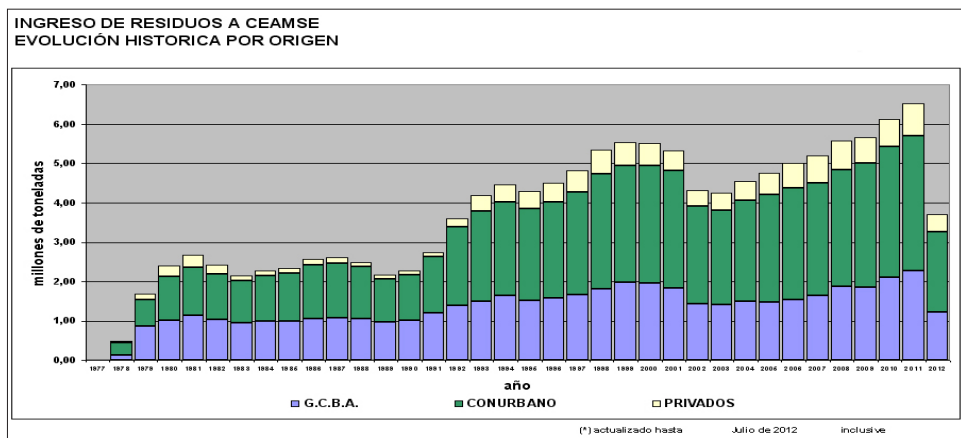
Por Marcelo Eduardo Rosso (*) y Abel Enrique Marino (**)

SUMARIO: I. El cambio de paradigma. II. El marco institucional. III. La creación y funcionamiento de CEAMSE. IV. Conclusión.

La gestión actual de los residuos en la mayoría de las ciudades de nuestro país se reduce a la recolección domiciliar. Los servicios de higiene urbana y la disposición final, en muchos casos, es efectuada en basurales a cielo abierto sin controles ambientales ni técnicos. Las medidas tomadas hasta el momento para resolver esta problemática, no han tenido carácter integral y por lo tanto, no han podido dar solución a todos los factores implicados. Si bien los municipios son los responsables directos del manejo de los residuos, la magnitud de la problemática requiere de la participación de los distintos niveles de gobierno ya que su inadecuada gestión compromete las condiciones necesarias para asegurar la salud pública y la protección ambiental. Una primera aproximación al problema de la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos en la Argentina debiera ser el reconocimiento de la existencia de una inadecuada gestión de, aproximadamente,

el 43% de los RSU generados en el país y de sus implicancias ambientales y el negativo impacto en la salud de la población.

Este limitado conjunto de actividades resulta manifiestamente insuficiente, al momento de aplicarlas a conglomerados urbanos como el Área Metropolitana de Buenos Aires, región en la que conviven aproximadamente catorce millones de personas que, en un permanente movimiento entre localidades -jurisdicciones políticas de diversa índole y jerarquía institucional-, generan diariamente un monto cercano a los dieciocho millones de kilogramos de residuos (18 mil toneladas), es decir, como puede advertirse en el cuadro que sigue, que exterioriza la evolución histórica de ingreso de residuos a CEAMSE y permite afirmar que en la actualidad los Complejos Ambientales instalados en dicha región reciben unos seis millones de toneladas anuales.



La gráfica evidencia, asimismo, la directa relación existente entre el funcionamiento de la economía nacional, las etapas de crecimiento y recesión de la economía, a lo que debemos agregar el impacto del significativo incremento de la cantidad de habitantes en el Conurbano Bonaerense, especialmente en los últimos diez años. Sólo a título de ejemplo, el partido La Matanza aumentó su población de un millón según Censo 2001 a un millón setecientos mil conforme Censo 2010.

I. El cambio de paradigma

Ante ello, desde hace varios años, CEAMSE ha venido impulsando acciones concretas tendientes a cristalizar en los hechos —y no mediante experiencias piloto o marginales— un verdadero cambio de paradigma, dejando de lado el modelo de gestión fundado en la disposición final mediante relleno sanitario, para afirmar decididamente el concepto de considerar al residuo como recurso. Esto no debe entenderse como desacreditar una técnica probada y efectiva como es la del relleno sanitario, sino que implica la ejecución e implementación en forma progresiva de nuevas tecnologías de tratamiento que tengan por obje-

tivo la maximización del recupero y reciclaje de materiales y la minimización de los residuos que son destinados a rellenos sanitarios.

El objetivo de incremento de nuevas tecnologías debe llevarse a cabo con mucha cautela sin dejarse llevar por soluciones mágicas, ya que en este rubro no las hay pero si hay mucho por perder ya que una decisión incorrecta basada únicamente en estas soluciones ideales puede llevar a un colapso sanitario. Por otra parte la ciudadanía tiene que estar dispuesta a hacer esfuerzos no sólo económicos para afrontar los gastos cada vez más crecientes de la GRSU sino a través de una participación activa en la minimización de la generación y en la separación en origen.

En lo que respecta a CEAMSE, el siguiente gráfico nos muestra el creciente compromiso en materia de reciclaje y reutilización de materiales y, al mismo tiempo, exhibe los límites que el mercado pone a tales iniciativas, que quedan hoy destinadas fundamentalmente a paliar la situación de vulnerabilidad social de los habitantes de los barrios cercanos al Complejo Ambiental Norte III, a través de las denominadas Plantas de Autogestión Social.

II. El marco institucional

La celebración de “tratados parciales” que prevé el art. 125 de la Constitución Nacional ha dado lugar a distintas modalidades de entendimiento entre provincias y municipios. La interdependencia institucional, socioeconómica y cultural genera problemas que exceden las divisiones territoriales de naturaleza política (provincias, comunas, municipios) y exige respuestas oportunas, adecuadas y satisfactorias para responder a las necesidades y reclamos de la convivencia. De ese modo, se han originado formas jurídicas de asociación interjurisdiccional con diversos alcances e incumbencias, como por ejemplo, Federaciones, Cuencas, Entes Interjurisdiccionales, Unidades Ejecutoras, Consejos Regionales, Consorcios Interprovinciales o Municipales, cuyo desarrollo ha sido tutelado por la norma constitucional indicada. De este modo pudieron resolverse, entre otros problemas, aquéllos derivados de la ejecución de acciones en territorio ajeno vinculadas con asuntos de interés propio de una unidad política.

En un primer momento, los tratados o convenios sirvieron para la regulación de los límites interprovinciales y cuestiones interjurisdiccionales vinculadas con la Administración de Justicia. A partir de la década del 50 del siglo pasado, el instituto cobró un sesgo diferente, útil para la configuración de un “Federalismo de Concertación”. Así, han servido para la creación de entes interjurisdiccionales —Consejo Federal de Inversiones, Consejo Federal de Medio Ambiente, Autoridades de Cuenca, como las de los ríos Bermejo y Colorado, así como para la realización de obras de infraestructura -puente Santa Fe-Paraná—, la puesta en marcha de actividades comerciales -Corporación del Mercado Central de Buenos Aires- y la prestación de servicios de carácter esencial —CEAMSE—.

Estos “tratados parciales” o convenios institucionalizan un sistema de coordinación interprovincial o interjurisdiccional. (1)

Las soluciones que se han encontrado para enfrentar esta problemática han sido de diversa naturaleza y configuración. Sin embargo, un común denominador de todas esas experiencias ha sido la noción de comunidad que tales formaciones implican, de modo tal que la vigencia de una figura interjurisdiccional importa un cierto nivel de autolimitación en los derechos autónomos, cuyo efecto principal es la incompatibilidad de actos unilaterales posteriores que pretendan alterar su contenido, toda vez que dichas modificaciones deben contemplar y respetar la voluntad e intereses de las partes. El respeto a la palabra empeñada atañe a la juridicidad de las conductas de quienes se han sujetado a este tipo de convenios, sobre la base del principio vastamente conocido en el derecho público y privado como de “Pacta Sunt Servanda” (“los acuerdos deben ser respetados”).

Con origen en dicha fuente, las provincias han ejercido históricamente la potestad de celebrar los mencionados “tratados parciales” para los fines previstos en el art. 125 de la CN (ex 107), así como para promover el progreso económico, el desarrollo humano, la genera-

ción de empleo, etc., concretando de este modo el llamado “Federalismo de Concertación”. El primer nivel de tales convenios se integra por los Ejecutivos de cada jurisdicción y complementariamente por las Legislaturas, que celebran y aprueban respectivamente el Tratado Fundacional o marco y los consecuentes Protocolos. En ellos se determinan las partes que constituyen el acuerdo, sus objetivos, el ámbito de validez de sus actos y en general el diseño de las funciones, atribuciones y procedimiento a seguir para el establecimiento de órganos competentes para el gobierno y administración de los entes interjurisdiccionales que se constituyan, y la aprobación de proyectos productivos, de aprovechamiento y manejo de recursos naturales, de infraestructura y servicios. Luego, estos entes se configuran de distintas maneras, establecen sus reglamentos internos y de contrataciones, designaciones y representaciones comunes y organizando controles contables, de legalidad y de calidad.

III. La creación y funcionamiento de CEAMSE

Uno de los ejemplos de aplicación concreta de las normas constitucionales citadas consiste en la creación de CEAMSE por medio de una serie de convenios entre la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, que generaron un sistema de Gestión Integral de Residuos para el Área Metropolitana (Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios del Conurbano Bonaerense). Si bien las normas de creación fueron generadas durante el período de facto, han experimentado cambios sustanciales a partir del retorno a la democracia, que le confieren un perfil muy distinto al previsto en sus orígenes.

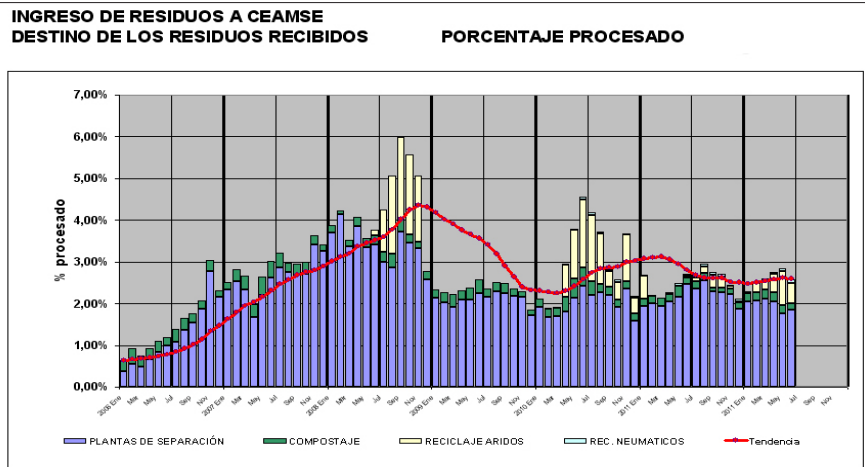
Dentro del objeto social consagrado por dicho Estatuto (art. 4º) encontramos —en cuanto aquí interesa— una disposición genérica “... La Sociedad tendrá como objetivo contribuir a materializar el equilibrio y la preservación ecológica del área metropolitana, la eliminación de la polución ambiental y el saneamiento de los acuíferos y los suelos, abarcando dentro de su objeto las siguientes acciones...”, luego de lo cual enumera las actividades comprendidas en el mismo. En el inciso a) contempla la “planificación, proyección y ejecución de la disposición final de residuos sólidos de toda el Área Metropolitana de Buenos Aires, directamente o previa recuperación y/o transformación de la basura”. En cuanto al denominado “saneamiento de acuíferos y cuencas”, el inciso f) admite la participación, planificación, proyecto y ejecución por sí o mediante contratación con terceros de las tareas de saneamiento de tierras o ríos, trabajos de parquización, defensas contra las inundaciones y cualquier clase de acción de esa naturaleza respecto de las cuencas hídricas que surcan el área metropolitana. La intervención de CEAMSE en estas actividades depende de la existencia de encomiendas específicas que efectúen las autoridades competentes en esa materia. En ese contexto, desde 2011 CEAMSE y ACUMAR han venido celebrando diversos Convenios, que han permitido sanear basurales a cielo abierto en la Cuenca Matanza-Riachuelo, enviando a disposición final más de 150.000 toneladas de residuos.

(*) Gerente de Operaciones CEAMSE.

(**) Gerente de Asuntos Jurídicos CEAMSE.

(1) SABSAY, Daniel Alberto. “El Federalismo Argentino. Reflexiones luego de la Reforma Constitucional”. Publica-

do en Agulla, Juan Carlos (comp.) Ciencias Sociales: Presencia y Continuidades. Academia Nacional de Ciencias, Instituto de Derecho Público. Ciencia Política y Sociología. Buenos Aires, 1999, pp. 425-438; ROSATTI, Horacio. “La Reforma de la Constitución Explicada por Miembros de la Comisión Redactora”. Rubinzal-Culzoni, 1994, pp. 216-7.



Cuenta con patrimonio, personalidad jurídica y capacidad para actuar (art. 1º ley 20.705 y arts. 6º, 12 y cc. de su Estatuto Social). No le son aplicables las leyes de Contabilidad, de Obras Públicas y de Procedimientos Administrativos, y posee mecanismos internos y externos de administración y control de sus actividades. Ya sea por aplicación de las normas relativas a su creación —conforme la Ley de Sociedades— ambos Estados intervienen de modo directo en sus actividades a través de la Asamblea de Socios, el Directorio y la Comisión Fiscalizadora, órganos integrados por funcionarios designados por ambas administraciones, así como por Convenios Complementarios de Fiscalización Adicional, ejercidos por el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires y por la Sindicatura General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, en virtud de un Convenio de Fiscalización Adicional del año 1982 y diversos Protocolos que lo reglamentan, así como del Acuerdo de 2009 con la AGCBA. También, a partir de la sanción de la Ley 13.592, está sujeto a los controles ambientales de la Au-

toridad Ambiental Provincial (hoy, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible) que, por otra parte, exige a CEAMSE la presentación de sus planes en la región en que interviene.

Los recursos de la Sociedad del Estado (art. 8º del Estatuto Social) se obtienen de las tarifas que percibe por los servicios de disposición final de residuos ya sea directamente entregados en los Complejos Ambientales o aquellos depositados en las distintas Estaciones de Transferencia de su propiedad o por los otros servicios que puntualmente le fueran encomendados. Por ende, tales ingresos no se derivan directamente de una asignación del presupuesto provincial o de la Ciudad de Buenos Aires, sino que se generan mediante la realización de aportes de capital aprobados por Asambleas, asimismo mediante el pago de tarifas por parte del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, -que además de socio en CEAMSE resulta usuario del sistema- de los municipios integrados y de los operadores privados registrados especialmente ante CEAMSE. También percibe tarifas específicas por trabajos o encomiendas puntuales de saneamiento y

consultoría. Al mismo tiempo, administra y explota mediante el sistema de cobro de peaje, la autopista denominada Camino Parque del Buen Ayre.

IV. Conclusión

La respuesta a la creciente problemática de la gestión integral de residuos sólidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires resulta incuestionablemente regional, toda vez que el problema del destino final de dichos residuos excede el ámbito territorial de las jurisdicciones políticas que la integran. Las acciones que adoptan las unidades políticas de la Región Metropolitana (Provincia de Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y cada uno de los Municipios incluidos en dicha Región) así como las que integran la denominada Región Capital (La Plata, Berisso y Ensenada) no resultan inocuas para el resto.

Esto aparece claro cuando analizamos la verdadera imposibilidad material de la Ciudad de Buenos Aires y de los municipios del Conur-

bano Bonaerense para implementar sistemas propios de disposición final de residuos en su ámbito territorial. En rigor de verdad, la ley provincial 13.592 estableció un período -ya vencido- en el que los municipios provinciales pudieron elaborar sus propios programas de disposición final, obteniéndose como resultado que ninguno de ellos hizo uso de la facultad conferida y, en cambio, algunos manifestaron expresamente su decisión de continuar bajo el sistema CEAMSE.

Es que la magnitud del problema en cuestión no puede ser abordada sino mediante políticas y acciones concretas que contemplen las ideas de interacción e interdependencia: la coordinación y cooperación entre los distritos —especialmente, los Municipios del Gran Buenos Aires— por razones institucionales, operativas y de economía de escala, han permitido optimizar la respuesta frente a tan acuciante problema de la sociedad moderna, cuyo enfoque regional resulta sustancial para otorgar sustentabilidad ambiental a este renglón esencial de política pública. u

Política en gestión de residuos domiciliarios en la Provincia de San Luis

Por María Esperanza Alonso ⁽¹⁾

SUMARIO: I. Estado del arte en San Luis. II. Obligaciones de la autoridad. III. Conclusiones.

La gestión de los residuos domiciliarios (RD) es uno de los problemas ambientales más complejos que enfrentan los municipios en este siglo. En nuestro país, está vigente la Ley Nº 25.916 de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (LGIRD) (2), sancionada en el marco del artículo 41 de la Constitución Nacional (CN), y fija los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los RD. Por ende, las normas provinciales y/o municipales sobre la materia existentes al momento de su entrada en vigor, deben adecuarse a lo establecido por aquélla. Por su parte, las jurisdicciones que carezcan de normativa al respecto deberán dictar las normas necesarias para complementarla. La LGIRD pretende disciplinar el servicio público de recolección, tratamiento y disposición final de los RD a fin de prevenir daños al ambiente y salud pública. Tema eminentemente local, de ahí que las cuestiones referentes a la gestión de los RD están dirigidas principalmente a las autoridades municipales, mientras que el control de la aplicación y cumplimiento de la norma recaerá sobre la autoridad provincial, a través de las autoridades competentes (AC) designadas para tal fin.

I. Estado del arte en San Luis

La provincia de San Luis carece de una ley que regule la gestión integral de los RD. La Ley Provincial Nº IX-0749-2010, sobre "Tratado de Paz entre Progreso y Medio Am-

biente- Estrategia Ambiental 2010-2020"-en adelante, "Estrategia Ambiental"- plantea diez objetivos ambientales macros a alcanzar en diez años. Entre ellos se encuentra alcanzar la gestión integral y sustentable de los residuos, a fin de reducir los efectos negativos sobre el ambiente y la salud. (3) Para ello, se fijan cuatro metas. Tres de ellas, están referidas a la gestión integral de los RD, la erradicación de basurales a cielo abierto y la remediación y puesta en valor de los terrenos afectados por aquéllos. Para alcanzar esas metas, propone una serie de acciones y medidas a llevar a cabo, destacándose la de impulsar un marco jurídico e institucional que garantice la gestión integral de esos residuos, como así también la implementación de políticas ambientales tendientes a minimizar su generación. (4) Importa destacar que el Plan Estratégico, al haber sido aprobado por ley, propicia la seguridad jurídica e institucional necesaria para las cuestiones ambientales, orientando al funcionario competente en los pasos a seguir en su gestión. Por otro lado, existe el Consejo Provincial de Medio Ambiente (COPROMA) (5), ámbito de articulación y coordinación entre la autoridad ambiental provincial y los municipios a través de los organismos que designen, de la política ambiental tendiente a alcanzar los objetivos planteados en el Plan. Por su parte, la materia de RD tiene un espacio especial, la Comisión de Residuos. (6) Asimismo, el Acuerdo Quinquenal del Bicentenario Pro-

vincia – Municipios (7) plantea una serie de acciones, entre las que se encuentra la instalación de Plantas Regionales de Tratamiento de Residuos Domiciliarios. En resumen, el andamiaje jurídico provincial en materia de RD esta formado por la LGIRD, herramienta jurídica de suma importancia para la autoridad ambiental provincial y municipal, la Ley Provincial Nº IX-0749-2010, la Ley de Política Ambiental Nacional (8) para los supuestos de vacíos legales considerando los principios establecidos en ella, las ordenanzas municipales que regulen la gestión de los RD y demás normas que se dicten a fin de complementar la nacional y/o provincial. A ello se suman los Códigos Contravencionales vigentes en cada jurisdicción. (9) Todas estas normas deben ser observadas por los gobiernos municipales.

II. Obligaciones de la autoridad

La LGIRD prescribe una serie de obligaciones a cargo de la autoridad competente. Entendemos que se refiere tanto a las provinciales como a las municipales. En San Luis, el Decreto Nº 3809-MMA-2010 establece que el Ministerio de Medio Ambiente, a través del Programa Gestión Ambiental, es la autoridad de aplicación de la Ley Nº 25.675 de Política Ambiental y de la Ley Nº 25.831 de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental. Pero nada dice respecto a la LGIRD. Entendemos que la omisión ha sido involuntaria si tenemos en cuenta la

referencia a las dos normas ut supra. No obstante, sería auspicioso que se especificara expresamente en una futura reforma. Ahora, los principales obligados en adaptar la gestión de los RD a los estándares mínimos fijados por la LGIRD son los municipios, pudiendo dictar normativa complementaria (10) estableciendo los sistemas de gestión conforme las características y particularidades de su jurisdicción siempre que respeten esos mínimos, previendo y minimizando los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida. (11) Ahora, y sin ánimos de generalizar, muchas veces los municipios encuentran dificultades técnicas y falta de recursos para tal fin. En el marco de los principios de subsidiariedad y de colaboración (12) la autoridad competente provincial, entendemos es quien se encuentra en mejor situación para establecer las condiciones técnicas que los sistemas de gestión municipal deberán cumplir. Pudiendo establecer qué sistemas de gestión son los permitidos y en su defecto fiscalizar que los sistemas implementados en los municipios cumplan con las condiciones mínimas de gestión. A fin de posibilitar la gestión de los RD, las autoridades competentes pueden suscribir convenios bilaterales o multilaterales (13) para la prestación de este servicio público pudiendo emprender en forma conjunta alguna o la totalidad de las etapas de la gestión de los RD. FARN considera que los municipios

(Continúa en pág. 6)

(1) Abogada, egresada de la Universidad Austral (2001), especialización en Derecho Ambiental, Universidad Católica Argentina (2004, tesina en trámite de defensa). Secretaria de instrucción penal, correccional y contravencional del Juzgado Multifunero, Tercera Circ. Pcia. de San Luis (2012). Agradezco las sugerencias realizadas por la Ab. María Marcela Flores durante la revisión del presente trabajo y a la Ab. María Monserrath Bocca, Jefa Oficina Legal del Ministerio de Medio Ambiente San Luis, en la actualización de datos.

(2) B.O.: 07/09/04.

(3) Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente - Estrategia Ambiental 2010-2010 (2010). San Luis: Gobierno de la Provincia de San Luis, Cap. Residuos, p. 131.

(4) Ob. cit. p. 137 y ss.

(5) Conformado el 29/11/2010.

(6) Resolución nº 002-COPROMA-2011.

(7) Firmado el 27 de septiembre de 2010.

(8) Artículos 3º y 4º de la ley nº 25.675 (B.O.: 28/11/2002).

(9) Art. 65 inc. I de la ley provincial Nº VI-0702-2009 - Código Contravencional de San Luis.

(10) FARN (2005). "Residuos Sólidos Urbanos - Recomendaciones para la construcción de marcos regulatorios provinciales y acuerdos intermunicipales" - Proyecto Financiado por el Banco Mundial.

(11) Artículo 6º de la LGIRD.

(12) Art. 4º de la ley nº 25.675 de Política Ambiental.

(13) Artículo 7º de la LGIRD.

(Viene de pág. 5)

podrían constituir regiones a fin de gestionar mancomunadamente sus RD asociándose bajo la modalidad de "regiones". (14) La Constitución Puntana menciona los convenios intermunicipales cuando enumera los recursos económicos del municipio. (15) También faculta a los Consejos Deliberantes para celebrar tratados de mutuo interés con otros entes de derecho público y privado. (16) El Poder Ejecutivo Provincial puede celebrar tratados con los municipios para fines de utilidad común. (17) En este marco, los municipios, a través de su órgano legislativo, podrían celebrar convenios bilaterales o multilaterales. Los municipios comisionados también están facultados conforme al procedimiento establecido para la aprobación de sus normas. (18) El sistema de gestión por el que se opte, debe procurar el aprovechamiento de los residuos, sea a través del reciclaje o su reutilización, implementando programas de cumplimiento y ejecución gradual. (19) Asimismo, deben implementar programas particulares fijando las pautas para encuadrar como generador especial. (20) Este es el caso del sector gastronómico por ejemplo, contemplando calidad y volumen de generación, diferenciándose así del generador individual. Las normas complementarias deberán precisar los parámetros a tener en cuenta para encuadrar en uno y otro tipo de generador. La participación pública y las campañas de concientización son dos herramientas de gestión fundamentales para el logro de estos objetivos, procurando cambios en la forma de consumir y producir.

El Ministerio de Medio Ambiente de la Provincia, en el marco de la Estrategia Ambiental y el COPROMA impulsa la "Campaña San Luis Limpio – Ambiente Sano" para la colaboración y/o cooperación técnica en herramientas de gestión ambiental de RD, con el objeto de fortalecer y mejorar la gestión municipal. A la fecha, han adherido treinta municipios. (21) Los RD deben ser recolectados y transportados a los sitios debidamente habilitados, determinando la metodología (disposición inicial general o selectiva) y la frecuencia con que se hará la recolección, la que deberá adecuarse a la cantidad de residuos generados y a las características ambientales y geográficas (22) de cada municipio o región. Entendemos que son los municipios en forma particular o asociados los que se encuentran en mejores condiciones para pautarlo. Asimismo, la autoridad competente tiene a cargo habilitar las Plantas de acondicionamiento y/o valorización de los RD, las de transferencias (23) y de Disposición Final que cumplan con los requisitos establecidos

por la normativa respectiva, conforme las características de los RD a disponer, de las tecnologías a utilizar y de las características ambientales del lugar donde se radique. (24) En San Luis, las instalaciones mencionadas están consideradas como de tercera categoría, por ende, deberán previamente a su instalación someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. (25) También debe considerarse el lugar de inserción de la Planta. (26) En la evaluación de prefactibilidad, cobran relevancia los Códigos de Planeamiento Urbano o Territorial vigentes en cada localidad. Asimismo, deberá verificarse que las instalaciones no se ubiquen dentro de áreas protegidas, sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural. (27) El rol de la autoridad a cargo de las áreas protegidas es de suma importancia y ante quién deberá efectuarse la respectiva consulta. En cuanto al sitio en sí, este debe ser no inundable (28), de allí que sea necesario el dictamen de la autoridad de aplicación del Código de Aguas (29), actualmente a cargo de la empresa estatal San Luis Agua a fin de conocer la existencia o no de napas freáticas cercanas a la superficie y si existe en la zona formación de bañados y cuerpos de aguas superficiales. Así lo entendió la Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de La Plata en la causa "Asociación Civil Nuevo Am. Cen. Vec. P. Lara c. CEAMSE S.A. s/ Amparo". (30) Estos presupuestos mínimos, no son negociables y/o de cumplimiento voluntario, la autoridad competente debe garantizar su cumplimiento como órgano de contralor. Igualmente, corresponde a la autoridad competente, autorizar los métodos y tecnologías para la operación y clausura de las Plantas de tratamiento, de las Estaciones de Transferencia, y para la operación, clausura y postclausura de los Centros de Disposición Final de RD, teniendo en cuenta aquéllas que prevengan y minimicen los posibles impactos negativos al ambiente. (31) También, debe informar a la autoridad de aplicación sobre el tipo y cantidad de residuos recolectados en su jurisdicción, como así también aquéllos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización. (32) Esta obligación recae en principio sobre las autoridades municipales, quienes debieran elevar los informes locales a la autoridad provincial competente para que ésta pueda cumplir ante la autoridad nacional. La LGIRD prevé un régimen de infracciones y sanciones (33) el cual deberá adaptarse al procedimiento vigente en la jurisdicción municipal y/o provincial, según corresponda. Se establece la responsabilidad solidaria para el caso de personas jurídicas.

Lo ingresado en concepto de multas será percibido por las autoridades competentes e irá a un fondo destinado exclusivamente

a la protección y restauración ambiental en cada una de las jurisdicciones. (34) Este fondo debe ser creado por ley provincial, sería auspicioso que se lo contemplara en la normativa provincial complementaria a la LGIRD que se genere en un futuro. Este fondo podría contribuir a la restauración de los ambientes degradados por los basurales en el marco de las metas planteadas en la Estrategia Ambiental. También, se deben crear programas especiales de gestión para aquellos RD que por sus características particulares de peligrosidad, nocividad o toxicidad puedan presentar riesgos significativos para la salud humana o animal, o sobre los recursos ambientales. (35) Este podría ser el caso de las pilas y baterías en desuso, los residuos de aparatos electrónicos y electrónicos en desuso (RAEEs). Entendemos que la gestión y ejecución de estos programas será competencia de las autoridades municipales, debiendo la autoridad competente provincial aprobar los programas especiales que ejecuten aquéllas. Finalmente, y no menos importante, es comprender que el servicio de gestión integral de residuos tiene un costo, y debe reflejarse en las tasas municipales de aseo e higiene urbana. FARN propone evaluar la posibilidad de incluir la tasa por este servicio en la factura de pago de otros servicios, a fin de reducir su incobrabilidad. (36) Hay experiencias locales que bien podrían tenerse en cuenta, como lo es el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que aplica un canon a la generación de residuos sólidos (37) y un impuesto a la generación de residuos de áridos y afines no reutilizables (38), cuyo pago debe acreditarse como requisito previo a la presentación de los Planos de Obra y/o Demolición (39) mientras que quienes promuevan su reutilización podrán solicitar su exención. (40)

III. Conclusiones

Como pudimos ver a lo largo de este trabajo, la gestión integral de los RD es obligación y responsabilidad directa de los municipios. A fin de facilitar las distintas etapas de la gestión de los RD, están facultados para acudir a sistemas de asociativismo municipal. De la LGIRD se desprende una serie de obligaciones a cargo de la autoridad municipal y/o provincial competente. Algunas de las etapas de la gestión de los RD deberán ser previamente aprobadas por la autoridad competente provincial, que debe velar por el cumplimiento de los estándares mínimos establecidos por la LGIRD y normas provinciales complementarias que se dicten al efecto. Los municipios tienen el poder de policía para controlar la aplicación y cumplimiento de la norma dentro de su ejido. En el marco del principio de progresividad, los muni-

cipios que en la actualidad no realicen una gestión integral de sus RD conforme las directivas de la LGIRD, deberán adecuarse a ello. Deberán también garantizar que en los "basurales a cielo abierto" no se arrojen residuos peligrosos so pena de incurrir en responsabilidad penal. (41) Existen antecedentes jurisprudenciales en este sentido, que ratificaron la responsabilidad penal de un jefe municipal por la existencia de un basural municipal a cielo abierto donde eran arrojados residuos patogénicos. (42) La carencia de presupuesto para una debida prestación del servicio de gestión de RD no puede ser una excusa para no diseñar y ejecutar un plan de adecuación municipal progresivo. El vecino debe comprender que una adecuada gestión de los RD es un derecho y a la vez un deber de todos. Se deberán evaluar alternativas conforme el régimen impositivo vigente en cada jurisdicción y adecuarlo a los costos reales que demanda la gestión integral de los RD, abonando los generadores la tasa correspondiente. Un porcentaje de esta tasa debiera ser destinado a mantener y mejorar la gestión municipal en la materia contratando profesionales al efecto. Asimismo, y a fin de crear conciencia en la comunidad de los derechos y deberes, considerar los Códigos Contravencionales vigentes en cada jurisdicción, procurando su difusión a fin de prevenir la generación de basurales clandestinos y sancionar a los infractores. Ante la carencia de datos certeros acerca de la cantidad de RD generados y dispuestos, sería oportuno exigir reportes mensuales a los concesionarios de este servicio público, en el caso de estar tercerizado o del organismo municipal a cargo, cuya exigencia debería estar plasmada en los contratos de concesión correspondientes o decreto municipal de asignación de funciones. En tanto no se dicte una norma provincial complementaria a la LGIRD, rigen los mínimos establecidos en la LGIRD. En ese caso la autoridad competente en el ámbito provincial es el organismo ambiental de mayor jerarquía (en San Luis actualmente el Ministerio de Medio Ambiente) y, en el ámbito municipal, el que se designe en cada caso. Sería auspicioso que las leyes ministeriales y sus decretos reglamentarios especificaran expresamente cuál es la autoridad competente de la LGIRD. Finalmente, la autoridad ambiental provincial debe fiscalizar el fiel cumplimiento de la LGIRD, controlar no se gestionen junto a los RD otros residuos que tienen un sistema de gestión diferente, (43) aprobar el sistema de gestión integral de los RD presentado por los municipios y asistirlos técnicamente en el proceso de adecuación, fiscalizando el buen funcionamiento de las futuras Plantas Regionales proyectadas en San Luis. u

(14) FARN (2005). "Residuos Sólidos Urbanos - Recomendaciones para la construcción de marcos regulatorios provinciales y acuerdos intermunicipales" - Proyecto Financiado por el Banco Mundial. Cap. II Marco Normativo.

(15) Inc. 10 artículo 270 de la CP "(...) Aportes que efectúe el Estado Nacional o Provincial destinado a obras comunales específicas de desarrollo y progreso comunitario o de otra índole y los que resultan de convenios intermunicipales" (el destacado me pertenece).

(16) Artículo 258 inc. 15 de la C.P.

(17) Artículo 168 inc. 15 C.P.

(18) Artículo 5º de la ley nº XII-0622-2008 – Régimen Intendentes Comisionados.

(19) Artículo 8º de la LGIRD.

(20) Artículo 12 de la LGIRD.

(21) Informado por el Ministerio de Medio Ambiente (29/07/2012).

(22) Artículo 13 de la LGIRD.

(23) Artículos 15, 16, 17 de la LGIRD.

(24) La resolución 1143/2002 de la SPA de la Provincia de Buenos Aires, establece regulaciones de tipo técnico, relativas a características constructivas y operativas de rellenos sanitarios.

(25) Decreto nº 4504 MMA-2011, pto. 8 del Anexo III, artículo 18 de la LGIRD y artículos 11, 12, 13, 20 y 21 de la ley nº 25.675.

(26) Artículos 20 y 21 de la LGIRD.

(27) Artículo 20 de la LGIRD.

(28) Artículo 21 de la LGIRD.

(29) Artículos 4º incs. e y g, 10, 168,169, de la ley nº VI-0159-2004 (5546).

(30) ESAIN, José Alberto (2008). Competencias Ambientales. Buenos Aires: Abeledo Perrot, p. 525.

(31) Artículo 19 de la LGIRD.

(32) Artículo 36.

(33) Capítulo III.

(34) Artículo 31 de la LGIRD.

(35) Artículo 35 de la LGIRD.

(36) Ob. cit.

(37) Art. 122 de la ley tarifaria nº 3394 año 2010.

(38) Art. 123 de la ley tarifaria nº 3394 año 2012.

(39) Art. 1º de la res. conj. nº 1-MAyEPGC/MDU-GC/AGIP-2010.

(40) Art. 7º de la res. conj. nº 1-MAyEPGC/MDU-GC/AGIP-2010.

(41) Artículos 55 y 56 de la Ley IX-0335 Residuos Peligrosos y su decreto reglamentario nº 2092 MLYRI-2005.

(42) "Municipalidad de Concepción s/delito contra la salud pública". Cámara del Tribunal Oral en lo Criminal Federal de Tucumán, Expte. Nº M - 36/06 (13/11/2007).

(43) Ley IX-0335 de residuos peligrosos y su decreto reglamentario nº 2092 MLYRI-2005.

Novedades normativas

Resolución N° 526/2012 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

Fecha de publicación: 13/07/2012

Resumen: Determinación de Objetivos y Lineamientos del Programa Nacional de Prácticas Agrícolas Sustentables.

Resolución N° 9/2012 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de Buenos Aires

Fecha de publicación: 02/07/2012

Resumen: Aprobación de convenio de remediación entre la OPDS y ESSO PETROLERA ARGENTINA S.A.

Resolución N°252 /2012 Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables Misiones

Fecha de publicación: 04/07/2012

Resumen: Declaración de Interés Provincial de la Ordenanza 2068/12 de Oberá - Incentivo a la Conservación de Bosques Nativos.

Ley N° 3273 Legislatura de la Provincia de Santa Cruz

Fecha de publicación: 10/07/2012

Resumen: Ley de ordenamiento de la explotación de algas marinas en las playas y todo el mar territorial provincial.

Resolución N° 16/2012 Instituto de Energía de Santa Cruz

Fecha de publicación: 31/07/2012

Resumen: Aprobación del Reglamento para aprobar la declaración de interés provincial de las instalaciones de plantas generadoras de energía eléctrica a partir de recursos renovables.

Novedades jurisprudenciales

Por Dolores María Duverges

"Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c. Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad". CSJN (3/07/12).

El juez a cargo del Juzgado Federal n° 1 de San Juan hace lugar a la medida cautelar requerida por Barrick Exploraciones Argentina S.A. (BEASA) y Exploraciones Mineras Argentinas S. A. (EMASA) y dispone la suspensión de la aplicación de los artículos 2º, 3º, 5º, 6º, 7º y 15 de la ley de glaciares para el emprendimiento "Pascua Lama".

Para así decidir destaca, fundamentalmente, el estado de incertidumbre para realizar las actividades de las actoras BEASA y EMASA en las zonas en las que podrían existir glaciares o ambiente periglacial y los diversos efectos irreparables que les podría provocar la aplicación de la totalidad de la ley.

Llamado a resolver en los autos, nuestro Máximo Tribunal entiende que la decisión en crisis contiene un fundamento contradictorio. Ello puesto que al suspender algunos de sus artículos neutraliza los procedimientos establecidos por la propia ley que precisamente generan la precisión que requiere el peticionante.

A su vez, la Corte señala que la decisión judicial no cumple con los requisitos mínimos exigibles a toda medida cautelar. En tal sentido expresa que teniendo en cuenta la presunción de legitimidad de los actos legislativos, no basta para sustentar la verosimilitud del derecho la mera argumentación de que la norma impugnada afectaría los derechos de la actora, sin demostrar claramente de qué modo se produciría un gravamen en el caso concreto, no resultando suficiente la mera alegación de un perjuicio cuando todavía no se conoce si la actividad se desarrolla o no en el ámbito del recurso protegido por la ley.

Por su parte, y en lo que respecta al requisito del peligro en la demora, la Corte observa que tampoco se sustenta adecuadamente el perjuicio irreparable que sufriría la actora de no concederse la medida cautelar solicitada, siendo que por ello tampoco existen razones suficientes para adoptar una decisión tan grave como eximir la del cumplimiento de lo ordenado por la ley. Es así que establece que en el caso se requiere que exista un inventario de glaciares y periglaciares; que se haya realizado una auditoría ambiental de la actividad desarrollada por la actora y recién en dicho momento es cuando se conocerá si la ley afecta o no los derechos de la peticionante.

En función de lo expuesto, la Corte concluye que no se advierte desde dicha perspectiva cuáles son los "efectos irreparables" en los intereses de la empresa actora que advirtió el juez en la sentencia en recurso, para suspender la aplicación de las normas constitutivas de un régimen jurídico que busca preservar a los glaciares y al ambiente periglacial como reserva estratégica de recursos hídricos para el consumo humano, para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas. Asimismo, entiende que a la luz de los principios señalados, la medida precautoria dispuesta por el a quo no aparece como un remedio proporcionado a la naturaleza y relevancia de la hipotética ilegitimidad que se denuncia. Ello así, no solo por la falta de adecuación entre la violación constitucional alegada y las consecuencias de la medida dispuesta, sino también porque en la tarea de ponderación, el juez debió haber tenido en cuenta que una cautelar que suspende la vigencia de la parte esencial de una ley, en este caso, la ley de glaciares, tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes, por lo que su procedencia debe ser evaluada con criterios especialmente

estrictos que no parecen haber sido considerados en el caso.

"Intendente Municipal Depto. Famatina – Medida Cautelar de No Innovar". Tribunal Unipersonal de FERIA de Chilecito (18/07/12).

Con fecha 10 de julio de 2012 se presenta el Sr. Intendente Municipal del Departamento de Famatina solicitando una medida cautelar de no innovar en contra de Energía y Minería Sociedad del Estado (E.M.S.E.) y Osisko Mining Corporation, con el objeto que se protejan los glaciares y periglaciares en el ámbito de jurisdicción del Departamento Famatina, toda vez que los demandados, en base a un convenio firmado el 31 de agosto de 2011 desarrollarían un proyecto minero que afectaría a los glaciares del lugar.

A su vez manifiesta que el 8 de julio de 2010 se sancionó la Ley Provincial N° 8773 de Protección de Glaciares. En tal sentido señala que los glaciares son bienes de carácter público; siendo obligatoria la realización de un inventario provincial de glaciares, dentro de los seis meses posteriores a la promulgación de la ley; su actualización cada cinco años; la prohibición de actividades que impliquen destrucción o traslado; o interfieran en su avance y, la evaluación del impacto ambiental. Sobre esto último sostiene que si el proyecto minero impacta en los glaciares al punto de destruirlos o de interferir con sus funciones, estaría el proyecto cuestionado infringiendo la ley de mención y la ley de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y el ambiente periglacial.

De todo lo expuesto concluye que existiría una actividad y/o industria prohibida ante la existencia de glaciares, razón por la que solicita de manera urgente se haga lugar a la medida cautelar a fin de proteger

los glaciares descubiertos, los de roca, y los demás recursos de hielo con que cuenta el Departamento Famatina.

El Tribunal hace lugar a la medida cautelar de no innovar y suspende la vigencia del convenio minero firmado entre las empresas.

Destaca que no es el Tribunal quien debe tener por acreditado que los glaciares existen y su número, como así tampoco evaluar si los resultados que pueden surgir de los complejos estudios técnicos que deben realizarse para determinar el grado de Impacto Ambiental que pueda producirse con las actividades que se originen en el convenio y las que actualmente puedan estar ocurriendo, actúan en detrimento de dichos bienes públicos y en perjuicio directo a toda una población y a su descendencia. En tal sentido ordena a la autoridad de aplicación la información correspondiente al inventario previsto por la normativa de aplicación.

Asimismo sostiene que hay suficientes razones para actuar con la sensatez que las circunstancias reclaman no solo desde el punto de vista técnico, sino también desde el punto de vista de las decisiones políticas que pueden ser peligrosamente caprichosas si no se ajustan a cumplir con lo que la ley manda. Es así que recalca el respeto que se debe guardar a las normas vigentes que son lo suficientemente claras y explícitas sobre lo que se debe hacer científicamente para que nadie dude ni pueda discutir porque sí.

Finalmente expresa que si el proyecto minero impacta en los glaciares al punto de destruirlos o de interferir con sus funciones, estaría dicho proyecto infringiendo la ley, quedando comprendido el avance minero, que incluye etapas de exploración y los cateos otorgados sobre zonas del proyecto Famatina/La Mexicana. u



SUMATE A FARN

Somos una ONG apartidaria que apunta a la protección del ambiente a través del derecho difundiendo herramientas legales para que los ciudadanos participen activamente en su defensa



Farn Argentina



@farnargentina

www.farn.org.ar / socios@farn.org.ar



F

A

R

N

FUNDACIÓN AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES