



Gestión de Residuos Sólidos Urbanos

Área Metropolitana
de Buenos Aires

Por

María Eugenia Testa

Directora Política de Greenpeace Argentina

Consuelo Bilbao

*Coordinadora Unidad Política-Campaña Basura Cero /
Riachuelo de Greenpeace Argentina*

Lorena Pujó

Coordinadora Campaña Riachuelo de Greenpeace Argentina

Resumen ejecutivo

El colapso de los rellenos sanitarios operados por la Coordinadora Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) en el conurbano bonaerense deja en evidencia la incapacidad de las autoridades para adoptar sistemas integrales de gestión de residuos que no generen contaminación y no supongan un derroche de recursos y energía.

A pesar de ser el mayor generador de residuos sólidos urbanos (RSU) del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) le brinda poca atención a la basura porque, entre otras razones, los impactos de su disposición final no son generalmente visibles en la ciudad. En el año 2010 la CABA alcanzó la cifra récord de 2 millones de toneladas anuales de residuos generadas y enviadas a la CEAMSE. Para el año 2011 las cifras de enterramiento de RSU no han disminuido.

Por su parte, la Provincia de Buenos Aires recién en agosto de 2010 reglamentó la Ley 13592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, sancionada en diciembre de 2006. La implementación de la norma aún sigue sin avances.

Haciendo más compleja aún la situación del Área Metropolitana aparece el ya histórico problema ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo. Si consideramos la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, a la fecha todos los basurales de la Cuenca debieran estar saneados e implementadas las correspondientes medidas para prevenir la formación de nuevos basurales. Pero si observamos los datos de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR), los basurales no solo no han disminuido sino que han ido en aumento.

Para completar este crítico panorama durante los años 2010 y 2011 comenzaron a evaluarse diferentes tecnologías para el tratamiento de residuos bajo diferentes modalidades de incineración o combustión de los RSU. En estos últimos dos años, Energía Argentina SA. (ENARSA) ha dado impulso a la generación de energía de los RSU en el marco de la licitación del Plan de Generación de Energía Eléctrica a partir de Fuentes Renovables (GENREN) en el que se incluye un ítem que había sido expresamente excluido de la Ley 26.190 de Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica¹. En esta licitación ENARSA considera erróneamente a la energía proveniente de los RSU como renovable.

Cómo agravante, en los últimos años, se ha dado una explosión en la generación de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE). Tratando de hacer frente a este nuevo problema en materia de gestión de residuos, en el año 2008 fue presentado en el Senado de la Nación un proyecto de ley de presupuestos mínimos, que establece un marco legal nacional para regular la gestión de los RAEE. El proyecto de Ley recibió la media sanción de la Cámara Alta a mediados de 2011, pero debido a la ausencia de diputados en el Congreso de la Nación durante el pasado año el proyecto aún sigue sin ser aprobado.

¹ http://adinqn.gov.ar/incentivos/ley_nacional_26190.pdf

I. Introducción

La cantidad de residuos que se genera depende de la coyuntura económica y el nivel de consumo, las decisiones de marketing de las empresas que unilateralmente optan por envasar sus productos en materiales descartables, la falta de información de los consumidores sobre el impacto ambiental de los productos que compran y también del engaño basado en el “marketing verde” de algunos fabricantes que colocan la leyenda como “envase reciclable” en productos cuyo destino no es otro que el enterramiento en algún lugar del país.

El colapso de los rellenos sanitarios operados por la Coordinadora Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) en el conurbano bonaerense y el rechazo social a la apertura de nuevos mega rellenos, dejan en evidencia la impericia e incapacidad del sector público para adoptar sistemas integrales de gestión de residuos que no generen contaminación y no supongan un derroche de recursos y energía.

Esta situación se verá agravada en los próximos años si avanzan los diversos proyectos de plantas de tratamiento que se proponen, engañosamente, como alternativas ambientalmente viables a los rellenos sanitarios. Bajo el disfraz de la recuperación de energía de los residuos sólidos urbanos (RSU), se evalúan diferentes alternativas de incineración que generarán nuevos problemas a los graves ya existentes: emisiones de sustancias tóxicas que afectan al ambiente y a la salud de las población, baja recuperación de energía, un irracional derroche de recursos no renovables y emisiones de gases de efecto invernadero, además de altísimos costos económicos que ponen en riesgo los presupuestos comunales.

En lugar de adoptar modelos no contaminantes y cumplir la normativa vigente que los emplaza a desarrollar políticas de minimización en la generación, reciclado y recuperación de materiales para reducir progresivamente el enterramiento de residuos (Ley 1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la CABA y Ley 13592 de la Provincia de Buenos Aires), las distintas gestiones han profundizado el enterramiento masivo de residuos. El resultado previsible es la saturación de rellenos y la genuina oposición social a la apertura de nuevos sitios de disposición final de RSU, debido a los impactos que ocasionan sobre la calidad de vida de las poblaciones aledañas.

A 2011 los tres rellenos sanitarios que opera la CEAMSE, que reciben más de 16 mil toneladas de RSU diarias de la CABA y de otros 33 municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), están al borde de su capacidad. Tanto el relleno de González Catán (Partido de La Matanza) como el de Ensenada (Región Capital-La Plata) continúan recibiendo residuos, a pesar de las medidas judiciales que exigen su cierre y las promesas de los sucesivos gobernantes de aplicar esas medidas. Sólo el relleno sanitario de Norte III (Partido de San Miguel) está habilitado, pero con una vida útil estimada en 2 años si se mantiene la tendencia creciente de toneladas de RSU enviadas a entierro².

Recordemos que en junio de 2004, la CEAMSE llamó a licitación para la construcción de un nuevo sitio para enterrar la basura de Buenos Aires y el AMBA a través de la técnica de relleno sanitario. Las gestiones de empresas y funcionarios para ofertar terrenos donde depositar esta basura despertaron la firme oposición de vecinos de localidades como Olavarría, 25 de Mayo, Coronel. Brandsen, Lobos, Punta Indio, Tapalqué, Las Flores, General Paz, Roque Pérez, Chascomús, Saladillo, Campana, Zárate o Navarro en la provincia de Buenos Aires. En estos sitios, la movilización de la gente y la sanción de ordenanzas contrarias a la instalación consiguieron detener estos proyectos. A partir de allí y a través del trabajo y presión de vecinos y organizaciones de la sociedad civil, se logró la sanción, primero en la CABA, de la Ley 1.854 conocida como "Basura Cero" (2005), y luego de la Ley 13.592 en la provincia homónima (2006). Ambas normas impulsan un nuevo paradigma en materia de gestión de RSU ya que desde aquel momento se ha tornado muy claro que de no mediar un cambio en las políticas vinculadas al problema de la basura estos conflictos seguirán.

A pesar de las leyes existentes y del reclamo de la sociedad civil para su cumplimiento, la situación es peor hoy que en 2004: una cantidad creciente de basura generada y enviada a entierro, registrando un récord histórico, como es el caso de la Ciudad de Buenos Aires en 2010; mega rellenos cuestionados, lo que lleva a los funcionarios a pensar en alternativas aún peores como la incineración; y la inminente saturación de los si-

² Greenpeace (2008) "Casos de contaminación en los rellenos sanitarios del conurbano" en "Impactos de los Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en los rellenos sanitarios del conurbano bonaerense". (pág. 5). Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2008/10/impacto-de-los-residuos-de-la.pdf>

tios de disposición final ya existentes. A ello debe sumarse el crecimiento exponencial en la generación y descarte de residuos electrónicos, que en pocos años representará un “boom” de descarte, siendo la fracción más tóxica de la basura que se genera de manera doméstica y que aún no ha encontrado una solución para su gestión diferenciada.

II. Leyes incumplidas y ausencia de una gestión integral de los RSU

1. Ciudad de Buenos Aires

A diferencia de varios municipios del conurbano y a pesar de ser el mayor generador de RSU del AMBA, la Ciudad de Buenos Aires le brinda poca atención a la basura porque, entre otras razones, los impactos de su disposición final no son generalmente visibles en la ciudad. Esto ha conducido a que la gestión y disposición de los residuos urbanos no haya motivado un compromiso serio por parte de las autoridades en el cumplimiento de la normativa vigente.

La Ley 1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la CABA fue sancionada por unanimidad por la Legislatura porteña en el año 2005. La norma comenzó a ser implementada en 2007, luego de su reglamentación y la adecuación de los contratos de la Ciudad con las empresas prestatarias del Servicio Público de Higiene Urbana (SPHU).

Es en 2008 y con la asunción del nuevo gobierno que la “Ley Basura Cero” comienza a ser ignorada. El Gobierno del Ing. Mauricio Macri adoptó una serie de medidas contrarias a la normativa vigente. El entonces Ministro de Ambiente y Espacio Público, Lic. Juan Pablo Piccardo intentó la aprobación por parte de la Legislatura porteña de un nuevo pliego para la licitación del SPHU basado en el pago por tonelada recolectada, que fue rechazado por los legisladores de la oposición y por las organizaciones de la sociedad civil.

El resultado de los dos primeros años de la política de gestión de la basura del nuevo gobierno y el aumento en el consumo de la población se

reflejó en las cifras de enterramiento de RSU: en 2008 la CABA envió a la CEAMSE un 14% más de toneladas de residuos que el año anterior, y en 2009 la Ciudad alcanzó las 1.847.758 toneladas anuales, cifra récord de la década y un aumento del 0,2%e en relación a 2008³.

Por otro lado, y a pesar de que durante varios años los vecinos del conurbano y la provincia han logrado que no se instalen nuevos rellenos para recibir, entre otros, los residuos de la Ciudad, en 2008, los jefes de gobierno de la CABA (Mauricio Macri) y de la Provincia de Buenos Aires (Daniel Scioli) acordaron la construcción de dos nuevos predios de disposición final (rellenos) y dos nuevas plantas de transferencia para que sean operadas por la CEAMSE. Es decir, nada nuevo bajo el sol y, como era de esperar, el acuerdo entre las dos jurisdicciones no ha prosperado aún por algo previsible: el rechazo de las comunidades elegidas para recibir la basura.

Los porteños alcanzaron en el año 2010 la cifra récord de 2 millones de toneladas anuales generadas de residuos que continuaron enviándose a la CEAMSE. Al finalizar el año 2010 y en cumplimiento de la Ley 1854, la Ciudad de Buenos Aires debió desechar alrededor de 1.048.359 toneladas de residuos, es decir, casi 800.000 toneladas menos de lo que enterró en 2009. A contramano de lo establecido por la Ley y como consecuencia de la falta de implementación del sistema de gestión que la norma establece, la Ciudad envió a los rellenos ubicados en el conurbano bonaerense, 2.110.1221 toneladas de RSU⁴, más del doble de lo que debía, aumentando la cantidad de basura destinada a rellenos en un 14,19%, unas 262.374 toneladas, con respecto al año anterior (1.847.758), según informó la CEAMSE. Esto representa unas 5.781 toneladas diarias⁵.

Frente al rechazo del primer pliego para la licitación del SPHU y con los contratos vigentes ya vencidos, durante 2010, el Gobierno de la Ciudad

³ Greenpeace (2010). "Resumen balance 2009 de gestión de residuos sólidos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires". (pág. 3). Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/3/balance-2009-gestion-de-residuos-solidos-urbanos-gcba.pdf>

⁴ CEAMSE <http://ceamse.gov.ar/estadisticas-infografia/>

⁵ Greenpeace (2011) "Mauricio Macri: reprobado en gestión de residuos. No cumplió con el primer objetivo de la Ley de Basura Cero".(pág. 3). Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2011/contaminacion/mauricio-macri-reprobado-residuos.pdf>

llamó a una consulta pública para el diseño de los nuevos pliegos para la contratación de las empresas prestatarias del servicio. El proceso contó con el diseño y la facilitación de las organizaciones Cambio Democrático y Poder Ciudadano quienes consultaron a empresas, vecinos, cooperativas de cartoneros, ONG, entre otros⁶. El resultado fueron dos pliegos, uno para la gestión de los residuos húmedos (destinados a entierro y a cargo de las empresas) y otro para la gestión de los residuos secos (a cargo del Estado y de las cooperativas de cartoneros)⁷. Uno de ellos, el primero, obtuvo una asignación presupuestaria millonaria y fija, el segundo no corrió con la misma suerte⁸. Si hay algo que da cuenta del apoyo a una política pública es el presupuesto asignado para ella, por lo que queda claro cuál es la visión en materia de gestión de residuos del actual Gobierno de la Ciudad.

Luego de la consulta pública, los pliegos fueron avalados en una Audiencia Pública presidida por el ahora Ministro de Ambiente y Espacio Público Diego Santilli, pero la licitación que debía concretarse en 2011 nunca se realizó, a pesar de que los contratos vigentes llevaban meses de vencidos y con prórrogas no contempladas en los contratos mismos.

La licitación por estos nuevos pliegos no se realizó y, finalizando el año 2011, en una de las últimas sesiones de la Legislatura, fue aprobada la Ley 4120 que establece el marco normativo para la contratación del SPHU, promovido por el PRO, que cancela los pliegos anteriores y prorroga, una vez más los contratos vigentes. Es decir, los pliegos resultantes del proceso de consulta y Audiencia Pública fueron reemplazados por una nueva Ley que será la base para el diseño de los nuevos pliegos. Además, la administración del Ing. Mauricio Macri continuará 2 años más con los contratos de la gestión anterior (seis años en total, una gestión y media), vencidos en febrero de 2009, y extendida su vigencia gracias a una seguidilla de prórrogas habilitadas a través de diferentes instrumentos.

⁶ Convenio de Diseño y Facilitación <http://www.residuosurbanos.org/documentos/convenios/convenio-entre-organizaciones>

⁷ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sistema de Higiene Urbana. Textos de los Pliegos de Bases y Condiciones definitivos. http://www.buenosaires.gov.ar/areas/med_ambiente/basura.php?menu_id=32679

⁸ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Presupuesto 2011. http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2011/?menu_id=33249

Un dato no menor de la Ley 4120 es que en su versión preliminar con dictamen de Comisión, el texto incluía la valorización energética (incineración) como acción de gestión de residuos, claramente en oposición con la legislación vigente en la CABA. Por presión de organizaciones y legisladores, el ítem debió ser sacado. Aún así, el texto de la Ley 4120 mantiene en su definición de valorización de los RSU a la generación de energía, que acorde a la prohibición de combustión de la basura establecida por la Ley 1854, únicamente podrá considerarse para la generación de biogás.

Finalizando el año 2011 y con el incesante incremento de los RSU enviados a rellenos, el Ministro Diego Santilli anunció la contenerización del 100% de la Ciudad para residuos húmedos y el 77% para residuos secos para fin de 2012. Similares anuncios -con algunas variantes- ya habían sido realizados por el entonces Ministro Juan Pablo Piccardo en 2009⁹, y por el mismo Santilli en el anuncio de la frustrada licitación del año 2010¹⁰. De haber cumplido los anuncios, a la fecha, la Ciudad debería contar por lo menos con los dos contenedores diferenciados por cuadra. Sin embargo nada de ello ha sucedido.

2. Provincia de Buenos Aires

Por su parte, la Provincia de Buenos Aires recién en agosto de 2010 reglamentó la Ley 13592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, sancionada en diciembre de 2006. La Ley establece que los municipios deben elaborar planes de gestión integral de residuos sólidos que apunten a *“incorporar paulatinamente en la disposición inicial la separación*

⁹ Diario Clarín. (diciembre 2009) *“Tras un año, retoman el plan de poner contenedores de basura” “Luego de cumplir un año en el Gobierno, el macrismo retomará la colocación de contenedores en los barrios para evitar que se acumule basura en las veredas. Desde esta semana habrá una campaña de concientización en cinco barrios, y a partir del lunes que viene pondrán unos 2.000 contenedores por mes. En su campaña electoral, Mauricio Macri había prometido que continuaría con el plan iniciado en la gestión de Jorge Tejerman, por el cual se colocaron contenedores para que la gente pudiera sacar la basura en cualquier horario. Sin embargo, durante el primer año de gestión, el Ejecutivo no había ampliado sustancialmente la cantidad de cuerdas con contenedores. Ahora prometen empezar”*. <http://edant.clarin.com/diario/2008/12/15/laciudad/h-01822420.htm>

¹⁰ Diario Perfil. (abril 2010) *“Habrá dos sistemas diferentes de recolección de residuos urbanos”: “Planteamos ‘Ciudad 100% contenerizada’ y el uso de mecanismos y maquinarias ecológicas”, anunció Santilli, adelantándose a la presentación oficial.”* <http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0460/articulo.php?art=21096&ed=0460>

en origen, la valorización, la reutilización y el reciclaje en la gestión integral, estableciendo, entre otros, metas progresivas de reducción en la disposición final de los RSU.”

Si bien la situación de la provincia es mucho más compleja que la de la CABA, por la inmensa cantidad de municipios que la componen, no sólo no ha habido avances en la implementación de la Ley, sino que además los planes que hoy llevan adelante algunos municipios (Programa “3Rs”, Programa BIO de recuperación de aceite, etc.) son insuficientes y meramente cosméticos para hacer frente a la gravedad de la situación, hecho que se refleja en el aumento de enterramiento del período 2005-2009.

En el discurso de asunción de su segundo mandato, el Gobernador Daniel Scioli instó a la Ciudad de Buenos Aires a cumplir con la “Ley de Basura Cero” y a disminuir la cantidad de residuos que la CABA envía a rellenos¹¹. Más allá de la racionalidad de su pedido, las disputas entre la CABA y la Provincia en torno a los residuos son parte de una especie de novela que data de algunos años atrás. Lo cierto es que en 2008 ambas jurisdicciones acordaron una solución que representa más de lo mismo, la construcción de dos nuevos rellenos y dos nuevas plantas de transferencias que a la fecha no han podido concretar, y lo importante, no han disminuido la cantidad de RSU generadas en ninguna de las jurisdicciones.

III. Cuenca Matanza Riachuelo. Plan de Gestión Integral de RSU

Haciendo más compleja aún la situación del AMBA aparece el ya histórico problema ambiental de la Cuenca Matanza Riachuelo, que atraviesa gran parte de la región. Gran parte de los RSU de nuestro país son provenientes de la cuenca Matanza Riachuelo. Una región conocida por su degradación ambiental, que atraviesa 14 municipios y la CABA. Cubre una superficie de 2000 km² y es habitada por más de 8 millones

¹¹ Diario Tiempo Argentino (diciembre de 2011). “La disputa en torno de la basura tensa la relación entre provincia y Ciudad” <http://tiempo.infonews.com/notas/disputa-torno-de-basura-tensa-relacion-entre-provincia-y-ciudad>

de personas que representan el 13% de la población del país. Entre los principales focos de contaminación que existen en la Cuenca Matanza Riachuelo se destacan más de 300¹² basurales a cielo abierto, entre los que se incluyen los pertenecientes a los 5 municipios de la Cuenca Alta que no forman parte del sistema de la CEAMSE.

En el año 2004 un grupo de vecinos interpusieron una demanda contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por daños y perjuicios sufridos a raíz de la contaminación del río Matanza Riachuelo. En julio de 2008 la Corte Suprema de Justicia de la Nación dicta una sentencia histórica en la cual ordena a los tres Estados a sanear el Riachuelo, a través de objetivos y un programa de contenidos que deben ser cumplidos con plazos específicos. Entre dichos contenidos se determina concretar un plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU) para toda la Cuenca, con particular énfasis en la construcción de centros integrales GIRSU. Además de ordenar la erradicación de todos los basurales a cielo abierto y asegurar la implementación de medidas para la prevención de nuevos basurales.

Si consideramos la sentencia de la Corte, a la fecha todos los basurales de la Cuenca debieran estar saneados e implementadas las correspondientes medidas para prevenir la formación de nuevos basurales. Pero si observamos los datos de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR¹³), los basurales no solo no han disminuido sino que han ido en aumento. Antes que se dictara la sentencia de la Corte en el 2008 se habían relevado 105 basurales, en el 2009 el número ascendía a 141 y a fines del 2010 se registraban más de 348 basurales, datos que indican que las medidas implementadas no resultan efectivas.

Más allá de la erradicación de los 53 basurales informados¹⁴ durante 2011, es necesario apuntar a la causa del problema para no seguir re-

¹² Número relevado en el Plan Maestro GIRSU por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en diciembre de 2010.

¹³ Organismo conformado por el Gobierno Nacional, el Gobierno de la Provincia de Bs. As., y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, responsable del saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo.

¹⁴ Información presentada por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en octubre del 2011 ante el Juzgado Federal de Quilmes, responsable de la Ejecución de la Sentencia de la CSJN.

moviendo incontables toneladas de RSU año tras año. Entendemos que los basurales son la consecuencia de la falta de una política integral de gestión de los residuos. Actualmente se entierran mas de 10.000 toneladas diarias de residuos provenientes de la Cuenca¹⁵, un número más que significativo para ser considerado a la hora de abordar la complejidad de los residuos sólidos urbanos y poner en marcha de una vez por todas un Plan Integral que supere las diferentes falencias actuales en la gestión, como son los servicios de recolección deficiente, la ausencia de controles en las descargas irregulares y la falta de concientización hacia la minimización de los RSU.

En este sentido, puede destacarse como positiva la elaboración de un Plan Maestro de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos presentado en diciembre de 2010 por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR); sin embargo deben señalarse las falencias e inconsistencias de dicho Plan, que de persistir no logran solucionar la crisis ambiental a raíz de la mala gestión de los RSU.

Un Plan efectivo para la Cuenca Matanza Riachuelo debe contemplar un sistema que tenga capacidad para minimizar la generación de basura producida por todos los habitantes de la cuenca a través de la disminución en la generación, el reciclado y la reutilización de la basura, pero para lograrlo deben atenderse todas las etapas contempladas en la GIRSU de manera ecuánime. Lamentablemente el plan actual prioriza las etapa de disposición final por sobre el resto.

Asimismo, el Plan Maestro diseñado por ACUMAR si bien se constituye como una planificación para toda la cuenca, no aborda de manera integral el problema en toda la región, por el contrario continua la fragmentación existente entre Ciudad de Buenos Aires y los municipios de la Provincia de Buenos Aires, y a su vez dentro de la Provincia se fragmentan los municipios que pertenecen al sistema CEAMSE de los que no lo están, aparte de que no queda claro cual será el circuito que harán los residuos en cada área, dado que no se trata con la misma profundidad las distintas etapas de la GIRSU.

Además los programas carecen de desarrollo y detalle, limitándose en algunos casos a mencionar solo posibles acciones. Por otra parte no se

¹⁵ CEAMSE (Octubre 2010)

relevar las áreas con deficiencias en la recolección ni se establecen medidas que garanticen la recolección del 100% de la cuenca. Aunque la recolección de los residuos es competencia de las jurisdicciones municipales, su impacto afecta al sistema integral y debe ser contemplado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo para un efectivo abordaje.

Si bien el Plan en sus definiciones iniciales establece que el objetivo general es implementar medidas concretas desde la generación hasta la disposición final, el diseño del mismo no garantiza el alcance propuesto. La etapa de generación es abordada de manera insuficiente dado que no se establecen políticas de minimización a largo plazo que abarquen la integralidad del territorio, ni se fija como meta la separación en origen. Respecto a la disposición inicial selectiva solo se encuentra prevista en planes pilotos en algunas áreas, sin garantizarse una política integral a largo plazo. Más notoria aun es la falta de previsión de la etapa de recolección diferenciada como gestión para toda la cuenca. Tampoco hay un diagnóstico de las áreas sin servicio de recolección para poder planificar acciones concretas en estas zonas. En referencia a la etapa de tratamiento se define un programa de Ecopuntos (Plantas de selección de Residuos), que si bien es un avance positivo, carece de un diseño detallado y concreto, fundamentalmente no se explica como llegan los residuos a estos puntos de tratamiento, dado que no hay abordaje del circuito de la recolección diferenciada.

Respecto a la disposición final, resulta ser la etapa más alarmante del plan debido a los proyectos de incineración propuestos: Parque de Valorización Energética en el Norte III (CEAMSE) y Complejo Ambiental de Recomposición Energética (CARE) en la localidad de González Catan. Ambos proyectos se presentan como propuestas de generación de energía a partir de los RSU como una alternativa ambientalmente viable a los rellenos sanitarios, pero se omite evaluar los riesgos de estos emprendimientos. Lejos de ser una solución al colapso de los rellenos sanitarios estas alternativas, de llevarse adelante, significarán nuevos riesgos ambientales y sanitarios en el corto y largo plazo. Por otra parte debe señalarse que una propuesta de incineración en el Norte III, destino de los residuos de la Ciudad de Buenos Aires, violaría la Ley de 1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos para la CABA. Por ello la CABA incluye explícitamente en su apartado del Plan GIRSU la posibilidad de reformar la Ley de Basura Cero para ampliar las posibilidades de trata-

miento de los RSU, específicamente la modificación del art. 7 que prohíbe la incineración¹⁶.

Por otra parte, el plan no establece una solución clara y detallada para la disposición final de los municipios de la cuenca alta, que a la fecha siguen arrojando sus residuos en basurales a cielo abierto.

En tal sentido, considerando los graves problemas que sufre la cuenca Matanza Riachuelo como consecuencia de los basurales a cielo abierto y los rellenos sanitarios, es imperiosa la necesidad de implementar un Plan Maestro que resuelva las falencias señaladas. Para alcanzar los objetivos propuesto por ACUMAR debe implementarse, de una vez por todas, un plan que jerarquice las etapas previas a la disposición final, evitando cualquier tipo de solución inmediata que distorsione la complejidad del problema, como resultan ser los nuevos paradigmas de valorización energética (incineración convencional o nuevas tecnologías) de mayor impacto ambiental. En tal sentido, debe realizarse un sistema que prevea la minimización, la disposición inicial selectiva y la recolección diferenciada para todos los habitantes de la cuenca, como así también elaborar indicadores que permitan evaluar la eficiencia de las acciones implementadas a nivel de cuenca.

IV. La incineración de los RSU y el rol de ENARSA

Frente a la crítica situación que viven los municipios por la creciente cantidad de RSU que generan, y por consiguiente, una demanda incesante en materia de nuevos sitios para su disposición final, comienzan a evaluarse diferentes tecnologías para el tratamiento de dichos residuos. En lugar de concentrarse en las políticas tendientes a la reducción en la generación, el reciclado y la recuperación de los materiales que componen los

¹⁶ ACUMAR (2010). "Medidas previstas por el GCABA con el objeto de completar y perfeccionar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". En "Plan Maestro de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos" "(...) se realizarán las gestiones administrativas y Legislativas tendientes a implementar las modificaciones que fueran necesarias en los Predios potencialmente elegibles para la Instalación de Plantas de Tratamiento de RSU con distintas Técnicas, como asimismo la evaluación con el legislativo de las modificaciones a la Ley 1.854 que permita el aprovechamiento energético como una instancia más en el proceso de Tratamiento de los Residuos Domiciliarios." (pág. 157).

RSU, tal como lo establece la legislación vigente, se presentan falsas soluciones que sólo agravan el problema.

Una de ellas, quizás la más conocida, es la incineración o combustión de los RSU. Esta opción ha sido sistemáticamente rechazada por las comunidades debido a sus emisiones tóxicas y porque representa la antítesis del manejo racional de los residuos, ya que ignora el valor existente en su composición. Esta tecnología opta por destruir los RSU dejando como resultado emisiones tóxicas y cenizas que requieren de una disposición segura.

Para otorgarle un valor añadido a esta tecnología, comenzó a promoverse la incineración “con recuperación de energía”, es decir, utilizar el calor producido en las calderas para generar vapor y así mover una turbina generadora de electricidad. Este sistema, además de los problemas ya mencionados, implica la necesidad de asegurar un flujo permanente de residuos, que va en contra de toda política de minimización de RSU y su balance energético es negativo en la mayoría de los casos.

En los últimos años surgieron una serie de tecnologías que prometen superar los problemas ya conocidos de la incineración convencional y, a su vez, generar energía, a la que califican como “renovable”. Tales tecnologías incluyen la “gasificación”, la “pirólisis” y el “arco de plasma”.

Estas nuevas propuestas prometen solucionar la gestión de los RSU. Sin embargo, han estado probándose sin alcanzar un grado de madurez tal que las convierta en opciones realistas. Por el contrario, subsisten grandes interrogantes debido a los problemas que aún deben superar.

Si bien algunas de estas tecnologías se han utilizado desde hace años para obtener gases combustibles a partir de carbón o petróleo, es muy poco lo que se ha logrado en materia de RSU. También son tecnologías que están siendo aplicadas al tratamiento de residuos lignocelulósicos, como desechos forestales, para obtener diferentes tipos de biocombustibles.

Para el caso de los RSU, son pocas las plantas que operan comercialmente a escalas significativas, por las dificultades que plantea la composición física heterogénea de los RSU. A diferencia de los residuos homogéneos u orgánicos, esta variabilidad complejiza y obstaculiza el buen funcionamiento del proceso.

Aunque estas tecnologías tienen hoy mucha publicidad, lo cierto es que en los últimos años muchas plantas no lograron superar la etapa de

prueba o debieron cerrar por diversos problemas operativos tales como explosiones e interrupciones en el funcionamiento. Se pueden mencionar, además, las emisiones de sustancias tóxicas por encima de los valores prometidos por las empresas o de los niveles permitidos por la legislación, por ejemplo como sucedió en Alemania, Australia, Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido. Muchos anuncios y proyectos no prosperaron y fueron rechazados en ciudades de Estados Unidos y Europa por falta de evidencias de las supuestas ventajas, básicamente, en lo referido a la reducción de emisiones de sustancias tóxicas, su mayor eficiencia energética frente a la incineración convencional y la reducción de gases de efecto invernadero (GEI)¹⁷.

En Argentina se han rechazado, en los últimos años, numerosos proyectos de incineración en base a las evidencias de sus impactos ambientales, sociales y en la salud. Recientemente, comenzaron a ofertarse plantas de gasificación presentada como la solución a la gestión de los RSU y a las necesidades energéticas¹⁸.

Pero ante el estado crítico de la gestión de los residuos del AMBA y la falta de visión de los funcionarios, algunos gobiernos buscan estas "nuevas" tecnologías como atajos al cumplimiento de las leyes vigentes y proponen soluciones mágicas al grave problema que enfrenta la región, con la excusa de la posible recuperación de energía de los RSU.

En el partido de La Matanza, el municipio ha propuesto generar energía y combustibles con tecnologías experimentales, luego del acuerdo firmado con el Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios, la Secretaría de Energía de la Nación y la empresa Energía Argentina S.A. (ENARSA), para crear el Centro Ambiental de Recompensación Energética (CARE).

Por su parte, en la ciudad de La Plata se ha preadjudicado en 2010 la licitación para la construcción de una planta de separación mecánica de los residuos, tramposamente llamada "Basura Cero", que propone, en una

¹⁷ Greenpeace (noviembre de 2009). *"Incineración de residuos: malos humos para el clima"*. Madrid. <http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/costas/091124-02.pdf>

¹⁸ Greenpeace, (agosto 2010). *"Gasificación, pirólisis y plasma. Nuevas tecnologías para el tratamiento de residuos urbanos: viejos riesgos y ninguna solución"*. Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/8/riesgos-tecnologias-residuos-urbanos.pdf>

primera etapa, incinerar aproximadamente el 40% de los residuos secos en plantas térmicas o cementeras; posteriormente la propuesta de la empresa adjudicada incluye la incineración con recuperación de energía y/o obtención de diesel sintético a partir de residuos¹⁹.

En tanto, la Ciudad de Buenos Aires ha anunciado la construcción de una planta de separación mecánica y biológica (MBT por sus siglas en inglés) en predios de la CEAMSE para tratar 1000 toneladas de residuos por día generados por la Ciudad, paso previo a los intentos del Gobierno local por modificar la Ley 1854.

Es necesario mencionar que las plantas de separación mecánica de RSU no reemplazan la separación en origen ya que son sólo una alternativa viable cuando forman parte, en una etapa avanzada, de una estrategia integral de residuos basada en el reciclado y la recuperación de residuos. Se debe estar alerta, ya que la experiencia internacional indica que este tipo de plantas de separación de RSU, con bajos niveles de separación en origen, sólo logran recuperar un porcentaje limitado de residuos inorgánicos y producen, a partir de ellos, un compost de baja calidad y, lo más preocupante, son un paso previo a la incineración de los RSU.

En los últimos dos años, ENARSA ha dado impulso a la generación de energía de los RSU en el marco de la licitación del Plan de Generación de Energía Eléctrica a partir de Fuentes Renovables (GENREN) en el que se incluye un ítem que había sido expresamente excluido de la Ley 26.190 de Régimen de Fomento Nacional para el uso de Fuentes Renovables de Energía destinada a la Producción de Energía Eléctrica²⁰. En esta licitación ENARSA considera erróneamente a la energía proveniente de los RSU como renovable.

Asimismo, el 30 de septiembre de 2010 ENARSA firmó con ACUMAR, CEAMSE y el Ministerio de Defensa de la Nación un acuerdo para el "*Reciclado de residuos sólidos urbanos para generar energía*" y para la "*Incorporación de nuevas tecnologías en la gestión de residuos*". ENARSA, en una interpretación equivocada de la Ley 26190 y, basándose en

¹⁹ <http://www.opds.gba.gov.ar/index.php/articulos/ver/484>
http://www.grinyo.com/userfiles/GRIPO%20GRI%C3%91O%20-%20ADJUDICACION%20PLANTA%20LA%20PLATA%20221210_.pdf

²⁰ http://adinqn.gov.ar/incentivos/ley_nacional_26190.pdf

el GENREN, llevará adelante los proyectos para obtener energía eléctrica de los RSU de los municipios de la Cuenca Matanza Riachuelo. Según el acuerdo, el Ministerio de Defensa de la Nación y la CEAMSE dispondrán los terrenos y los residuos en el predio de Norte III (San Miguel)²¹.

Por otro lado, ENARSA ha firmado dos polémicos convenios más²² (polémicos debido a la poca seriedad de las empresas y de los proyectos involucrados). El primero con el Municipio de La Matanza, el ya mencionado proyecto CARE, cuya licitación hoy sigue en marcha²³. Se crea así una empresa estatal para construir y gestionar la planta de generación de energía. El segundo, fuera del AMBA y de la Cuenca, en Villa María, Córdoba, con la empresa INNVIRON, para una planta de gasificación, proyecto que debió retirarse por el escándalo desatado en torno a la compañía y a su falta de experiencia en la gestión de RSU bajo la tecnología propuesta²⁴.

Las pretendidas soluciones al problema de la gestión de los RSU del AMBA son meros atajos sin salida. La gestión de los residuos municipales debe diseñarse con una visión de largo plazo, adoptando criterios que no afecten el ambiente y la salud de la población, y permitan minimizar el despilfarro de valiosas materias primas que componen los residuos. La solución adecuada, en términos sociales, ambientales y económicos, es la implementación de programas denominados de "Basura Cero", que tiendan a la minimización, reutilización y reciclado de residuos, con metas concretas en la reducción de la basura que se destina a rellenos o basurales²⁵.

²¹ Convenio ENARSA, CEAMSE, ACUMAR y Ministerio de Defensa. (Septiembre 2010). <http://www.acumar.gov.ar/ACUsentencias/CausaMendoza/2010Octubre/141010/Basurales/Documentaldelcumpleintimacion.pdf>

²² Greenpeace (2010) "Rechazo de ambientalistas a los proyectos para generar energía con residuos urbanos" <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/Greenpeace-En-La-Matanza-se-va-a-experimentar-con-la-salud-de-la-poblacion1/>

²³ Licitación Pública Nacional ENARSA EE Nº 04/2011. Contratación de la Primera Etapa del Centro Ambiental de Recomposición Energética (CARE). http://www.enarsa.com.ar/licitacion_2011_EE04.htm

²⁴ Puntal.com.ar (agosto de 2010) "Innviron acordó con ENARSA sin pasar por una licitación". <http://www.puntal.com.ar/notiPortal.php?id=53222>

²⁵ Greenpeace (agosto 2004). "Plan de Basura Cero para Buenos Aires" Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/contaminacion/basta-de-basura/plan-de-basura-cero-para-bueno>

Son diversas las políticas que deben desarrollarse para lograr los objetivos de Basura Cero²⁶, entre ellas, la aplicación de normas que introduzcan el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), haciendo responsables a quienes introducen al mercado ciertos productos hasta el final de la vida útil de los mismos, promoviendo mejores diseños, mayor vida útil y facilidad para su reciclado²⁷.

No existen soluciones “mágicas” para los RSU. El peor camino es procurar su destrucción, por la contaminación que generan y por la pérdida del valor que existe en ellos. Se debe aprovechar al máximo el potencial valor de los residuos urbanos y sólo generar energía limpia a partir de ellos (biogás).

V. Gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos

En nuestro país se recicla menos del 2% del total de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE) colocados en el mercado y entre el 4% al 6% de los RAEE proveniente del sector tecnología. Los niveles de reciclado y recuperación de aparatos o materiales son mínimos si tenemos en cuenta las más de 120.000 toneladas anuales de residuos electrónicos que se generan en el país²⁸.

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente advirtió en 2010 que alrededor de 40-50 millones de toneladas de RAEE son generadas todos los años a nivel mundial y previó “serias consecuencias” en esta década por las montañas de desechos “peligrosos” y “tóxicos” que se acumulan sin ningún control en las economías en vías de desarrollo²⁹.

²⁶ Greenpeace (2008) “Residuos Sólidos Urbanos. Basura Cero”. Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/contaminacion/basta-de-basura>

²⁷ Thomas L. (octubre 2008). “La responsabilidad extendida del productor en el contexto latinoamericano. La gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en Argentina” Universidad de Lund y Greenpeace. Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/prensa-rss/greenpeace-present-informe-so>

²⁸ Sylkers SA. (febrero 2010). No hay otros datos disponibles, especialmente de RAEE no provenientes de electrónica.

²⁹ Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2010). “Urgent Need to Prepare Developing Countries for Surge in E-Wastes”. <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=612&ArticleID=6471&I=en>

En Argentina no existe prácticamente ninguna infraestructura ni sistema formal para hacer frente a la basura electrónica y para gestionar este tipo de residuos. Cuanto más se retrase una solución al problema, mayor será la cantidad de residuos electrónicos acumulados a ser tratados, mayores los desvíos a rellenos sanitarios y mayores los costos de reparación ambiental.

Debido a la falta de legislación a nivel nacional y a la zona gris que ocupan los RAEE en la gestión de residuos, durante muchos años los municipios han intentado dar soluciones parciales y locales de gestión y tratamiento. Más allá de la buena voluntad, las soluciones brindadas a través de muy diversos y variados programas no han sido exitosas ya que no se ha logrado una correcta gestión ambiental de los residuos recolectados y se ha subsidiado el derroche de recursos al no incentivar a los productores a reciclar/ recuperar materiales o producir mejoras ambientales en sus propios productos.

Tratando de hacer frente a este nuevo problema, en el año 2008 fue presentado en el Senado de la Nación un proyecto de ley de presupuestos mínimos, que establece un marco legal nacional para regular la gestión de los RAEE. Su autor, el senador nacional Daniel Filmus debió presentar el proyecto nuevamente en el año 2010 ya que por el atraso en su tratamiento y sanción había perdido estado parlamentario. El proyecto de ley recibió la media sanción de la Cámara Alta a mediados de 2011, pero debido a la ausencia de diputados en el Congreso de la Nación durante el 2011 el proyecto aún sigue sin ser aprobado, a pesar de contar con el apoyo de organismos gubernamentales como la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), organizaciones como Greenpeace y el Taller Ecologista, recicladores y muchas de las empresas mismas.

El proyecto de ley con media sanción establece por primera vez en Argentina el concepto de Responsabilidad Extendida del Productor (REP)³⁰. Se trata de un principio político para promover mejoras ambientales para

³⁰ El concepto de "Responsabilidad Extendida del Productor" (REP) (förlängt producentansvar) fue oficialmente presentado en el informe elaborado para el Ministerio de Medio Ambiente de Suiza "Modelos para la responsabilidad extendida del productor". Posteriormente, el concepto fue revisado y definido como principio ambiental, dándole un matiz legal ya que "hace legalmente vinculantes las acciones de los organismos internacionales, la práctica estatal y los débiles compromisos con las leyes".

ciclos de vida completos de los sistemas de los productos al extender las responsabilidades de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil, y especialmente a su recuperación, reciclaje y disposición final. Esta definición refleja tres piedras angulares de la REP, principalmente los principios: “enfoque de prevención de la contaminación”, “pensamiento sobre el ciclo de vida” y “el que contamina paga”. Además, es un concepto con un enfoque sobre política ambiental en el que la responsabilidad del productor [económica y/o física] sobre un producto se extiende al estadio posterior del ciclo de vida de un producto” en sentido de que las responsabilidades extendidas de un productor no se limitan a la fase final del ciclo de vida, sino también a otros estadios del ciclo de vida del producto donde las responsabilidades convencionales resultan insuficientes para garantizar la óptima protección del medio ambiente³¹. A partir de este principio el proyecto crea un fondo con los aportes de los productores, destinado a la gestión de los residuos de sus propios productos una vez que los consumidores los desechan³².

Asimismo crea un ente público no estatal mixto en el que actores de organismos del Estado y los productores responsabilizados de gestionar sus residuos establecerán las pautas del sistema nacional de gestión de los RAEE.

³¹ Thomas L. (octubre 2008). “La responsabilidad extendida del productor en el contexto latinoamericano. La gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en Argentina” Universidad de Lund y Greenpeace. Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/prensa-rss/greenpeace-present-informe-so>

³² El Proyecto de RAEE no requirió tener como Cámara de Origen la de Diputados, según el Art. 53 de la CN, porque el APORTE que constituye el Fondo NO es un impuesto, tasa o contribución. Quien establece dicho fondo y lo administra es un Ente No estatal integrado por los propios aportantes (o sus representantes), no forma parte en ningún momento los “fondos públicos” ni cubre gastos públicos. Su único objetivo es el de garantizar el cumplimiento de la obligación de la REP, no el de satisfacer necesidades colectivas. El aporte: 1) No es de naturaleza tributaria: no es impuesto, ni tasa, ni contribución. 2) El Estado no fija su quantum. Son los integrantes del Ente los que aportan conforme ellos mismos, por conducto de su Directorio, lo decidan. No lo recauda ni administra el Estado, ni directa ni indirectamente. 3) No tiene carácter general ni uniforme. 4) No integra ni pasa a la hacienda pública. 5) No se destina para cubrir gastos públicos (“potestad tributaria del Estado”), constituye un mecanismo de financiamiento privado del Ente Público No Estatal. 6) No lo impone unilateralmente el Estado en forma general. 7) No es para satisfacer necesidades colectivas (el Estado no presta ningún servicio), sino sólo para facilitar el cumplimiento de la obligación de la responsabilidad extendida del productor.

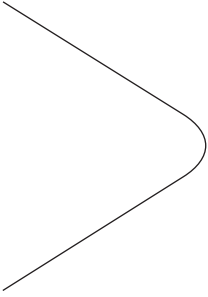
Al no ser objeto principal del Proyecto el “crear una contribución o impuesto”, sino el proteger el ambiente, tal como lo establece la Corte en el Fallo “Petrus S.A. v. Gobierno Nacional” (1948) (Ley 12.161, del Régimen Legal de Minas de Petróleo e Hidrocarburos fluidos para reformar del Código de Minería) el origen en la Cámara de Senadores es correcto.

El proyecto de ley en cuestión también establece la prohibición y sustitución de sustancias tóxicas alineando la legislación nacional con la directiva europea sobre Restricciones sobre Sustancias Peligrosas (Directiva RoHS).

Los residuos eléctricos y electrónicos son la fracción de residuos domiciliarios que más sustancias tóxicas aportan a los rellenos o basurales donde son enterrados. En Argentina, se estima que cada habitante genera al menos 3 kilogramos de basura electrónica por año. En este contexto, a fines de este año se habrán descartado más de 1 millón de computadoras, 10 millones de teléfonos celulares y más de 400 millones de pilas³³. Hoy el 40% de estos residuos terminan en rellenos o basurales, el 50% sigue siendo almacenado en depósitos o en hogares y solo el 10% llega a ser recuperado o reciclado³⁴.

³³ Greenpeace (2011) "*Basura Electrónica: El lado tóxico de la Telefonía Móvil*". Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/es/informes/basura-electronica-el-lado-toxico-de-la-telefonía-movil/> Greenpeace (2011) "*Basura informática: la otra cara de la tecnología*." Buenos Aires. http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2011/contaminacion/basura_electronica_otra_cara_tecnologia.pdf Greenpeace (2010) "*Recambio de televisores: la explosión de la basura electrónica*". Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/4/informe-recambio-tv-basura-electronica.pdf> Greenpeace (2010) "*Gestión de residuos de pilas y baterías*". Buenos Aires. <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2010/7/informe-gestion-pilas-baterias.pdf>

³⁴ Fernández Protomastro, G. "*El futuro de la industria del reciclado electrónico en la Argentina*" en Plataforma Relac, UNESCO.



Capítulo 3

Conservación