



Escenario de los Residuos Sólidos Urbanos en el área metropolitana

Por Cristina Lescano y Eliana Fiorito

El Ceibo: de la exclusión a la inclusión social. Separación en origen. Un nuevo tratamiento de los residuos sólidos urbanos.

En la ciudad de Buenos Aires la basura, tradicionalmente ha sido un problema de Estado.

Esta problemática encontró respuestas inicialmente en la quema de los residuos y posteriormente en su enterramiento. En este último caso el Estado porteño contó con la acción del sector privado para la disposición final de los residuos a través de la creación de la Ceamse (Coordinación Ecológica del Área Metropolitana Sociedad de Estado).

La crisis económica de 2001 permite visualizar en este escenario a un nuevo actor: los cartoneros, preexistentes a esta crisis pero actuando desde la informalidad. El marco legal entonces vigente consideraba la basura puesta en la calle como propiedad privada de las empresas recolectoras, las cuales recibían el pago por tonelada de basura dispuesta en la Ceamse. Dado este criterio, se consideraba a los

cartoneros que abrían las bolsas para recuperar materiales, como delincuentes.

Previamente en 1997 surge la Cooperativa de Recuperadores Urbanos El Ceibo Ltda., con el programa socioambiental de separación en origen "El Ceibo Recupera Palermo". La cooperativa tiene origen en la lucha por la vivienda social, y sus integrantes se vieron obligados por las circunstancias a trabajar como cirujas. Pero deciden la formalización de esta actividad, con la voluntad de generar fuentes de empleo dignas y abriendo paso a la inclusión social de

vulnerables de la población se convierten en los ejes de nuestra perspectiva.

El paso siguiente consiste en coordinar con los vecinos días y horarios en que recuperadores, debidamente identificados con uniformes y credenciales, pasarán—mediante un sistema de logísticas puerta a puerta—realizando la recuperación de los materiales que son entregados en mano. Esta metodología, que particulariza nuestro trabajo, encontró origen en la ya mencionada vieja criminalización de la actividad. Para contrariarla, cuando aun el marco legal nos

sura dispuestas en la vía pública. Lo cual generaba menores ingresos en la comercialización, debido al recupero individual y la incapacidad para el acopio con la que contábamos.

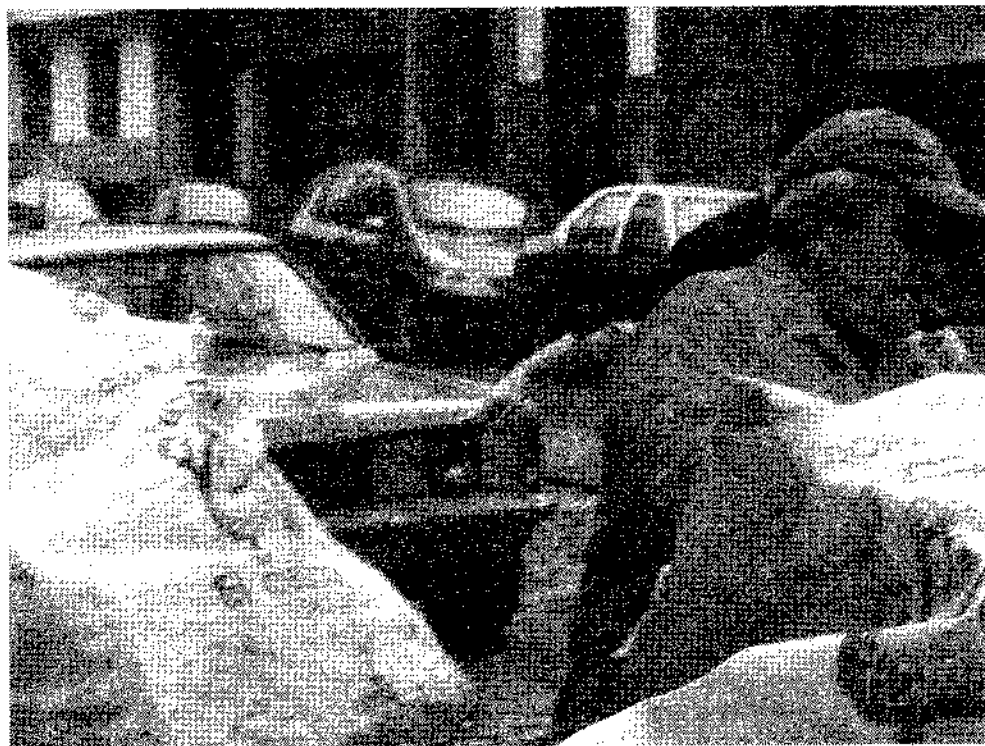
Entre los aportes ecológicos de los recuperadores sobresale la gran reducción en los residuos que son enterrados, a través de la recuperación de los materiales que vuelven a incorporarse al ciclo productivo como materia prima. Este aporte a nivel microeconómico contribuye a la reducción de los costos para el consumidor y, a nivel macroeconómico, realizando un fundamental aporte al sostenimiento de la balanza comercial argentina en positivo.

Actualmente más del 90% de la recuperación de los materiales que se reciclan es realizada por nuestro sector.

Dada la amplitud de nuestras contribuciones al desarrollo sustentable, ecológico, socialmente integrador, nos hayamos en pugna por mejores condiciones objetivas para el crecimiento de nuestro trabajo.

La metodología autogestiva, el trabajo en red con instituciones del barrio, organizaciones no gubernamentales, cartoneros individuales y otras cooperativas, nos permiten, junto con la experiencia de años de trabajo en el barrio, conocer en profundidad la problemática en la cual nuestro trabajo se involucra.

Una salida comunitaria a la problemática de la basura es una alternativa aún insuficientemente tenida en cuenta desde los sectores dirigenciales de nuestra sociedad. Pero aun así, en las organizaciones sociales se han encontrado respuestas inéditas y originales para hacer viable una posible solución a un problema que acompaña desde sus albores a la sociedad porteña. Contamos con capacidad suficiente para demostrarlo. ♦



los sectores más vulnerables, a través de una modalidad de trabajo integral, en el contexto de las políticas neoliberales de los años 90.

Producto de la acción de ésta y otras cooperativas, cartoneros individuales no organizados y organizaciones ambientalistas, se logra promover un cambio normativo en el escenario de la basura de la ciudad. Se descriminaliza la labor cartonera y se modifica el pago a las empresas recolectoras, ahora por área limpia, entre otros logros. En 2003 entra en vigencia la ley 992, que crea la Dirección general porteña de recuperadores urbanos (DGPRU). Con esta ley se reconoce la permisividad de la actividad, y se realiza un registro de los trabajadores de la recuperación de la ciudad. La cifra alcanzaba los 15 mil cartoneros. Actualmente el último registro censal contabiliza 6 mil, según cifras oficiales.

La particularidad de nuestro trabajo en El Ceibo, se caracteriza por sumar un nuevo actor de forma activa en el tratamiento de los residuos. Se trata de la ciudadanía, de los vecinos.

El programa socioambiental consiste en la promoción realizada por jóvenes de la cooperativa, que invita a los vecinos a la participación activa. Esto implica un cambio de hábitos nacido de la separación en origen. En la promoción se difunde también la actividad de la cooperativa y los beneficios sociales y ecológicos que trae consigo este cambio de hábitos. Así, la protección del ambiente y la generación de empleo digno para sectores

perseguidos, captábamos los residuos de manos de sus dueños, dando lugar a la legitimación y al reconocimiento de nuestra tarea en el barrio.

Terminada la recuperación, los materiales se trasladan al centro de logística ubicado en Palermo, en calle Paraguay 4742.

Posteriormente los materiales son trasladados al Centro de Transferencia y Clasificación en Retiro, donde se realiza la segunda clasificación y su acondicionamiento para la posterior venta a las empresas encargadas del reciclado.

Hoy, además de sumar vecinos, logramos incorporar a empresas del resto de la ciudad, y otros grandes generadores, que por las resoluciones 50 y 808, en cumplimiento a la ley de "Basura Cero" porteña, se encuentran obligados a realizar la separación en origen.

Entre los aportes sociales que El Ceibo realiza a la formalización de esta actividad—antes marginal—encontramos el recupero en horarios diurnos, la entrega en mano de los materiales en condiciones de seguridad e higiene para los trabajadores, el aumento en el ingreso por trabajador y la legitimación de la presencia del recuperador en el espacio público. Convirtiéndose esta presencia en el mayor capital simbólico de nuestra organización.

Antes nuestra figura en el espacio público no era bien vista, cuando no sujeta a discriminaciones, que potenciaban la realización de la actividad en horarios nocturnos, de menor exposición social, revolviendo las bolsas de ba-

SUPLEMENTO DE DERECHO AMBIENTAL

Año XVI - N° 1

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Consejo Asesor Académico

Sheila Abed
Néstor Cafferatta
Javier Corcuera
José Luis Inglese
Alejandro Iza
Aldo Rodríguez Salas
Daniel A. Sabsay

Equipo de Redacción

Directores
María Eugenia Di Paola
Andrés Nápoli
Carina Quispe Merovich

Secretario
Federico Sangalli

Miembros
Belén Esteves
Agnès Sibilleau
Gabriela Vinocur
Jorge Ragaglia
Javier García Espil

Colaboran en esta edición
Jorge Daneri
José Esain
María Marcela Flores
María del Carmen García
Dolores Duverges
Leandro E. Pérez Szablyko

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. 4312-0768, 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 implementación de la Ley 1854 más conocida como "Basura Cero", sigue siendo uno de los temas centrales de la agenda ambiental en la Ciudad de Buenos Aires.

El presente número del suplemento aborda centralmente esta temática con los diversos e inteligentes enfoques aportados por cada uno de los autores.

En este contexto, es necesario destacar que ha transcurrido más de un año de la gestión del Gobierno que encabeza el Ingeniero Mauricio Macri en la Ciudad de Buenos Aires y existe todavía un conjunto de asignaturas pendientes para lograr la efectiva implementación de la Ley "Basura Cero".

Ejemplo de ello lo constituyen la separación en origen y la recolección diferenciada de residuos, cuestiones que no han sido consideradas en el primer año de gestión del gobierno.

En este sentido, la clara señal enviada por el Ejecutivo a la Legistatura y a la comunidad

(Continúa en pág. 2) ▶

Editorial ...

(Viene de pág. 1) ►

toda, al remitir un proyecto de pliego para la licitación del servicio de recolección de residuos para los próximos 10 años, en base a criterios contrarios a la Ley de "Basura Cero", pone en evidencia que no existe la intención, por lo menos desde el Poder Ejecutivo, de que la ley se implemente en la próxima década.

De la mano de las cuestiones anteriores, la Ley 992, que ordena la incorporación de los recuperadores de residuos reciclables a la

recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana, también constituye una cuestión pendiente de solución y que debe forzosamente ser considerada.

A esta situación se suma el lamentable cercenamiento de la participación en la Comisión Asesora Permanente de la Ley "Basura Cero", al dictarse un nuevo reglamento interno que desplazó a muchos de sus integrantes, y a pesar de los esfuerzos realizados por las organizaciones de la sociedad civil en aras

de que las autoridades reflexionaran sobre este retroceso.

Asimismo, y en sintonía con lo anterior, aún se encuentra pendiente la implementación de una amplia campaña para la difusión de la problemática de los residuos, que concientice a la ciudadanía en torno a la importancia y el deber cooperar en la clasificación en origen: esta campaña deberá sostenerse en el tiempo, ejecución del presupuesto previsto en el art. 39 del Decreto 639 (el 5% del monto del presupuesto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires correspondiente a "Gastos de Publicidad") y contemplando indicadores que permitan

evaluar el desempeño del gobierno y la reacción de la comunidad.

El año que comienza será de fundamental importancia para que, tanto el ejecutivo como el legislativo local, puedan poner en marcha mecanismos eficientes para el cumplimiento cabal de las Leyes 992 y 1854, integrando la recolección diferenciada al pliego de licitación del servicio de higiene urbana, a fin de impulsar la gestión integral de los RSU en la ciudad.

Es tiempo de que nuestros representantes asuman el desafío que les corresponde e inicien el camino para hacer cumplir la Ley de Basura Cero, votada unánimemente en 2005. ♦

Ley de "Basura Cero" en la Ciudad de Buenos Aires: un cambio que aún no se consolida

Por Cecilia Allen ⁽¹⁾

A fines de 2005 la ciudad de Buenos Aires dio un paso importante en materia de legislación ambiental y políticas urbanas ambientales. En noviembre de ese año se aprobó en la legislatura porteña la ley N° 1854, conocida como ley "Basura Cero", que establece el manejo de los residuos sólidos urbanos que se generan en la ciudad.

Desde hace al menos tres décadas la ciudad de Buenos Aires entierra sus residuos sólidos urbanos de forma indiscriminada en rellenos sanitarios ubicados en la provincia de Buenos Aires. Excepto algunas iniciativas débiles o de coyuntura destinadas a separar y recuperar los residuos, la política central ha sido la del enterramiento masivo en mega-rellenos "sanitarios". Este modelo es contaminante y cuenta cada vez más con el rechazo de las personas que conviven con uno de estos sitios en su localidad, o se enfrentan a la posibilidad de que se instale en su municipio un relleno semejante. Esto resultó claro en el año 2004, cuando ciudadanos de distintas localidades de la provincia de Buenos Aires manifestaron un rechazo rotundo a la posibilidad de albergar el nuevo relleno que estaba siendo licitado por la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).

Como ha sucedido en muchas otras ciudades del mundo, la elaboración de un plan de Basura Cero se dio en un momento de crisis. En el caso de Buenos Aires, una crisis que evidenciaba los impactos del modelo de enterramiento indiscriminado de residuos urbanos. Esta situación se profundizó a tal punto que la CEAMSE nunca encontró una localidad donde no se enfrentara con el rechazo decisivo de la ciudadanía. Ante esta situación, varios legisladores tomaron una propuesta elaborada por Greenpeace y apoyada por otras organizaciones sociales y ambientales, la cual, con algunas modificaciones, terminó siendo la ley "Basura Cero".

"Basura Cero" es un concepto y un plan de acción que están adoptando cada vez más ciudades en el mundo, y que apunta a reducir progresivamente el enterramiento y la incineración de los residuos, fijando metas y plazos, y aplicando una serie de medidas destinadas a reducir la generación de residuos, reducir el consumo, rediseñar los productos que se introducen en el mercado para que puedan ser fácilmente reparados, reutilizados, reciclados o compostados, y a recuperar todo lo que se descarte de forma segura y sustentable a través de la reparación, reutilización, reciclaje o compostaje.

En un plano más amplio, "Basura Cero" apunta a modificar el sistema actual —lineal— por uno nuevo y sustentable: circular. Actualmente sos-

tenemos un modelo de extracción intensiva de recursos naturales, producción en procesos que utilizan químicos tóxicos y producen grandes cantidades de residuos peligrosos, compra y uso masivo de artículos descartables o de corta vida útil, y destrucción de residuos "sanitarios", basurales a cielo abierto o incineradores. En un planeta con recursos finitos, ese sistema no se puede sostener por mucho tiempo. "Basura Cero" apunta a disminuir la extracción de materia prima, rediseñar los procesos productivos a través de la Producción Limpia, reducir el consumo a niveles racionales, y garantizar que todo lo que se desecha sea efectivamente reinsertado de forma segura en los circuitos productivos o en la naturaleza. Es decir que concibe a un plan de manejo de residuos de una forma integrada con las fases de producción, uso y manejo de los materiales que se desechan.

Estos dos modelos también difieren en términos de los participantes de los circuitos. El modelo de enterramiento indiscriminado o de incineración centraliza el manejo y tratamiento de residuos en pocas manos, mientras que un modelo de Basura Cero descentraliza las soluciones brindando oportunidades de desarrollo de emprendimientos ligados a la recuperación de materiales. Otro aspecto de enterramiento o incineración es que fomenta la irresponsabilidad de los productores y favorece que la ciudadanía se desligue del destino de los residuos una vez que saca la bolsa a la vereda. Un plan de "Basura Cero" necesita y favorece la participación ciudadana. En lugar de esconder la basura bajo la alfombra la hace bien visible pero ya no como basura sino como materiales a reducir y/o recuperar.

Un creciente número de ciudades en todo el mundo ha adoptado planes de "Basura Cero". Cada plan difiere entre sí tanto como la realidad de la ciudad que lo lleva a cabo, pero todos han fijado el objetivo de reducción del enterramiento y la incineración y han adoptado medidas tendientes a la reducción y la recuperación. De esta forma, han adoptado el objetivo "Basura Cero" sitios como Nueva Zelanda, San Francisco, Oakland, Berkeley y una decena de condados de Estados Unidos, Halifax, capital del estado canadiense de Nueva Escocia y otras ciudades y distritos regionales canadienses, Canberra y los estados de Victoria, Australia Occidental y Australia Meridional, ciudades y pueblos de Italia, Eslovaquia, Gales, Inglaterra, India, Filipinas, Japón, etc.

La ley "Basura Cero" de la ciudad de Buenos Aires incorpora objetivos de reducción progresiva del enterramiento (30% para 2010, 50% para 2012, 75% para 2015 y Basura Cero para 2020) tomando como línea de base la cantidad de residuos enterrados en rellenos sanitarios en 2004. Para cumplir con estas metas, establece una serie de medidas que comprenden a todo el circuito de generación, manejo y tratamiento de residuos:

otorga al gobierno la facultad de obligar a los productores a modificar sus productos y envases o hacerse cargo del manejo de los mismos una vez que entran en desuso; campañas de educación; separación de residuos en origen; reaprovechamiento de materiales para el reciclaje, compostaje, digestión anaeróbica. Lo hace además priorizando la incorporación de los recuperadores urbanos en la recolección y la administración de los centros de selección de materiales secos. Por último, establece mecanismos de participación ciudadana, información y control por parte del poder legislativo. Crea una comisión de seguimiento de la ley en el marco de las Leyes N° 123 y N° 142, y obliga al Poder Ejecutivo a presentar un informe anual a la legislatura sobre los avances de la ley.

Al aprobarse esta ley la ciudad de Buenos Aires pareció insertarse en este listado creciente de lugares que han decidido, por convicción u obligación, fijar otro camino para manejar sus residuos, distinto de la dilapidación y la contaminación. Sin embargo, aún resta llevar ese plan a la práctica. Desde la aprobación de la ley se ha avanzado poco en su aplicación efectiva, y por ende no se ha podido demostrar aún la efectividad de la misma y las mejoras que supone en términos ambientales y sociales.

En la actualidad, lejos de estar más cerca de hacer realidad lo diseñado en la ley "Basura Cero", vemos alarmados cómo persisten proyectos y políticas que buscan seguir sosteniendo el modelo de dilapidación de recursos. Una manifestación de esto es la abierta promoción a la incineración de residuos que se ha hecho desde el gobierno porteño a pesar de que esta práctica esté expresamente prohibida por la propia ley "Basura Cero". La incineración de residuos, práctica que se solía realizar en los edificios de la ciudad hasta que fue prohibida hace más de tres décadas, es contaminante e ineficiente. Está clasificada como una de las principales fuentes de emisión de dioxinas en el mundo, emite al ambiente miles de sustancias dañinas para la salud, contribuye al calentamiento global, destruye recursos y genera cenizas tóxicas que deben recibir una disposición segura. Además, comparte con los rellenos "sanitarios" el deshonor de enfrentar una fuerte oposición ciudadana; una oposición de carácter nacional en Argentina. Las manifestaciones del gobierno de la ciudad promocionando esta tecnología a pesar de lo que dictan sus leyes se enfrentó con un gran rechazo ciudadano.

La falta de voluntad política del gobierno de la ciudad para comprometerse y cumplir con la ley "Basura Cero" se ha manifestado también con el recorte/cierre de los espacios de participación ciudadana promovidos por la ley "Basura Cero". Basándose en una interpretación restrictiva de la norma se ha vaciado de

contenido a la comisión de seguimiento de la ley, discontinuándose el trabajo que se estaba realizando en el seno de esa comisión desde hacía más de un año y medio.

Otra manifestación del interés del gobierno por mantener el obsoleto sistema de enterramiento masivo de residuos es el proyecto de ley que envió a la legislatura porteña con las pautas a las cuales se someterán los nuevos contratos del servicio de higiene urbana. Lo establecido por el proyecto de ley ignora completamente la ley "Basura Cero", contradice abiertamente los objetivos de reducción, y los mecanismos que aquella establece para separar los residuos en origen y recuperar los materiales reciclables y compostables. Entre sus falencias más escandalosas se destaca que no contempla la recolección diferenciada de residuos y establece una forma de pago por tonelada a las empresas que contradice los objetivos de reducción del enterramiento. Lo que este proyecto de ley marca es el intento del Poder Ejecutivo de hacer borrón y cuenta nueva. "Basura Cero" no existe para el Poder Ejecutivo. Al parecer, las leyes vigentes en la ciudad no existen para el Poder Ejecutivo. Paralelamente, el gobierno ha presentado un plan de recolección de residuos reciclables que involucra los recuperadores urbanos, pero que, no sólo no apoya el mismo grado que se les da a las grandes empresas que competirán por los contratos, sino que compete con el sistema de facturación de pago por tonelada. Si bien es rescatable que se plantea incorporar a los recuperadores urbanos, el plan de recolección de otros tipos de residuos y para esto es necesario que el mismo se formalice, tenga un presupuesto adecuado, esté concretado en contratos que ofrezcan garantías a ambas partes, y no compita con las otras estrategias de recolección y manejo de residuos.

Como cereza de la torta, los gobiernos de ciudad y provincia de Buenos Aires han cerrado las nuevas condiciones para que la provincia siga siendo el depósito de los residuos de la capital: un paupérrimo aumento de los residuos que paga la ciudad y la instalación de dos rellenos sanitarios nuevos en la provincia.

Con este panorama, los escenarios que se plantean de cara al futuro no son nada auspiciosos, a menos que el gobierno decida aplicar efectivamente todas las medidas previstas en la ley "Basura Cero". De otro modo, es sólo cuestión de tiempo hasta que el intento de mantener el viejo sistema de contaminación se tope una vez más con la oposición ciudadana que, ya sean rellenos "sanitarios" o incineradores, se levantará en contra, como lo ha hecho cada vez que se ha anunciado un posible sitio receptor de la basura. Como ya lo hemos mencionado, Buenos Aires se dirime entre ser una vanguardia o una vergüenza mundial. ♦

Notas

(1) Licenciada en Sociología. Coordinadora regional de la Alianza Global para Alternativas a la Incineración (GALA).

La agenda de los residuos en el área metropolitana

Por Juan Manuel Velasco⁽¹⁾

SUMARIO: I. Introducción. — II. El fin del paradigma de la limpieza. — III. El paradigma de “basura cero”. Una visión ambiental para el problema de los residuos. — IV. El nuevo paradigma ante el cambio de gestión. — V. Conclusión.

I. Introducción

Uno de los supuestos básicos del análisis de una política pública es la forma en como una cuestión problemática, entendida ésta en los términos que Oszlak y O'Donnell la definieran hacia mediados de la década de los 70 en un artículo fundacional de la disciplina, se instala en la agenda. Esto es así porque la arena política en la que se constituye el Estado moderno es el marco en el cual distintos sectores pugnan por hacer predominar sus intereses por sobre otros, no siempre necesariamente contradictorios. Y una de las formas prioritarias de disputa es no sólo el lugar de preeminencia que una cuestión tiene en la agenda del Estado, sino, y quizás fundamentalmente, cómo es definida la cuestión.

Dicho de otra manera: “dime cómo defines un problema y te diré cuál es la solución que más se orienta en la dirección de tus intenciones”. Finalmente, cabe aclarar que la definición de una cuestión problemática siempre encierra una definición ideológica, sea ésta explícita o implícita, más allá de las intenciones de los actores particulares involucrados en la coyuntura y, muchas veces también, más allá de sus conciencias.

El presente artículo indagará la forma en que la cuestión de los residuos sólidos urbanos fue reformulándose a partir de la crisis del 2001 y cuál es la perspectiva que se avecina a partir de los cambios de gestión producidos en el área metropolitana a partir del 10 de diciembre de 2007.

II. El fin del paradigma de la limpieza

Desde los primeros años posteriores a la crisis del 2001, se observó el surgimiento en la agenda de una nueva visión para considerar la problemática de los residuos en el área metropolitana: la visión “Basura Cero”. Esta visión se planteó como alternativa a la hasta entonces hegemónica, a la que denominaremos la visión de la limpieza.

El paradigma de la limpieza sostiene como definición del problema de los residuos el siguiente: “lo que importa al vecino del asunto de los residuos es la limpieza del espacio público, y esta es una responsabilidad del Estado”. A partir de esta definición, de lo que se trata es de disponer de un eficiente servicio de recolección de residuos (ya sea éste de gestión pública o privada) y de retirar de los centros urbanos los desechos y disponerlos de la mejor manera posible lejos de la mirada de los ciudadanos. El relleno sanitario y la disposición indiscriminada, masiva y en grandes volúmenes en dichos sitios fue la alternativa ambientalmente más compatible con esa mirada que pone el énfasis casi exclusivamente en una sola de las etapas del proceso de gestión de los residuos: la etapa de la recolección.

Con la crisis del 2001 surgió un nuevo actor con reconocimiento social: los cartoneros o cirujas, luego denominados recuperadores urbanos a partir de la sanción de la Ley N° 992 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Producto de la crisis, ciudadanos mayormente pertenecientes a sectores pauperizados por el deterioro del nivel de empleo y del poder adquisitivo del salario salieron a la calle a recuperar de las bolsas de residuos que los vecinos depositaban en la vía pública materiales que pudieran venderse en el mercado para ser luego ingresados a la industria del reciclado o reingresados como

materia prima en el sector industrial. Por otra parte, la importante devaluación del peso en relación al dólar como medida para contrarrestar los efectos de la crisis producida por el apego a la política de convertibilidad aumentó el nivel de rentabilidad de la actividad. Así fue que miles de familias encontraron en la tarea de recuperación de materiales reciclables un medio de vida para poder enfrentar la crisis.

La presencia en el espacio público de este nuevo actor (que si bien no era nuevo, ahora se convirtió en relevante por la cantidad de personas que ingresaron a la actividad) generó una nueva mirada sobre el problema de los residuos.

La ya mencionada Ley 992, sancionada en diciembre del año 2002, fue la primera medida institucional del Estado por dar respuesta a esta nueva realidad. Por medio de este instrumento legal se elimina la prohibición del cirujeo, se permite y legaliza la actividad y se implantan las primeras normas para su funcionamiento. La actividad del ciruja dejó de ser sancionada por el ordenamiento legal de la ciudad por ser disfuncional para mantener la limpieza en la ciudad para ser reconocida como una actividad legítima y reconocida socialmente como valiosa por su aporte al mejoramiento de la calidad de vida de los vecinos desde el punto de vista ambiental.

La adopción de esta política por parte del Estado fue el inicio del derrumbe del paradigma de la limpieza y el comienzo de su reemplazo por el paradigma de Basura Cero. Legalizar la actividad de los recuperadores urbanos implicó iniciar el proceso de subordinación del objetivo de asegurar la limpieza de la ciudad a otros valores más valiosos. Estos valores que empezaron a tornarse subyacentes en la política de gestión de los residuos fueron: la solidaridad con los que sostenían a sus familias a partir de la tarea de recuperación de materiales, el reconocimiento del valor de los residuos y la importancia ambiental del reciclado.

A estos valores se les adicionó un cuestionamiento generalizado a los rellenos sanitarios administrados por el CEAMSE por su potencial de contaminación, con lo cual, el planteo de reducir la cantidad de residuos que se enviaban al relleno sanitario también se tornó en un valor positivo para la sociedad.

Los valores de limpieza y eficiencia fueron subordinados entonces a los de solidaridad, valorización, reciclado y reducción, entendido este último concepto como disminución de la cantidad de residuos que se envían al relleno sanitario.

El paradigma había comenzado a cambiar.

Los primeros pasos de cristalización institucional del nuevo paradigma se produjeron, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, con el pliego de licitación N°06/03 del servicio de recolección de residuos del año 2003. Numerosos fueron los cambios planteados en aquella decisión administrativa respecto del modelo anterior. Entre los principales cabe mencionar:

1. El pago a las empresas de recolección por área limpia en vez del pago por tonelada. Esta medida apuntó a eliminar la competencia entre los recuperadores urbanos y las empresas de recolección de residuos por la basura dispuesta en el espacio público por los vecinos. Asimismo, alejaba el resultado económico que podían obtener las empresas de la cantidad de basura recolectada, con lo cual se cambiaba el criterio de eficiencia en la limpieza pasando de la cantidad a la calidad.

2. El establecimiento de un circuito de recolección diferenciada para los residuos potencialmen-

tereciclables producidos por grandes generadores que fueron posteriormente identificados por resolución de la autoridad de aplicación en la Resolución N°50/05.

3. La instalación de 6 centros verdes en la ciudad (uno por cada una de las zonas de la gestión de la limpieza de la ciudad a cargo de distintas empresas y del Estado) que serían administrados por los recuperadores urbanos donde se realizaría la clasificación de los residuos separados en origen por los generadores identificados en la Resolución N°50/05. Con esta medida se pretendió generar un sistema colaborativo entre las empresas de recolección y los recuperadores urbanos agrupados en cooperativas de trabajo.

Paralelamente a estas decisiones adoptadas en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en distintos municipios del país se avanzó en la misma dirección. Si bien es necesario destacar que el sistema de disposición final que utilizaban estos municipios era el basural a cielo abierto (mucho más nocivo ambientalmente que el relleno sanitario), el paradigma que utilizaban para realizar la gestión de los residuos sólidos era la misma que en la ciudad de Buenos Aires, esto es, el paradigma de la limpieza.

En numerosos municipios se incorporó la recuperación de materiales reciclables a través de una planta de separación (los llamados centros verdes en Buenos Aires), en algunos junto con la separación en origen de los residuos en los domicilios y en los establecimientos comerciales e industriales y oficinas públicas, y en otros también con la producción de *compost* para la transformación de los residuos orgánicos. Experiencias como las de Trenque Lauquen, Tapalqué, Rauch y Laprida entre tantas otras empezaron a aplicarse en todo el país con el objetivo de mejorar la gestión de los residuos desde el punto de vista ambiental, reduciendo en grandes cantidades los volúmenes de residuos depositados en los basurales y aumentando la limpieza de la ciudad por el cambio de hábitos producidos en la ciudadanía a partir de un cambio cultural en la responsabilidad para el tratamiento de los residuos.

III. El paradigma de “basura cero”: Una visión ambiental para el problema de los residuos

Puede observarse en el proceso anteriormente descrito como, lentamente, la normativa del Estado expresada en leyes y las distintas instancias de decisión administrativa de la autoridad jurisdiccional fue adaptándose a los cambios propuestos por la realidad de los cambios sociales y como respuesta a las demandas de los actores sociales concretos que se manifestaron en la práctica del proceso de gestión de los residuos de la última década.

Fue durante el bienio 2003-2004 que las organizaciones ambientalistas, especialmente lideradas en este aspecto por Greenpeace y GAIA (Alianza Global contra la incineración), junto con las distintas expresiones del movimiento de recuperadores urbanos, empezaron a instalar la necesidad de adoptar un nuevo paradigma en la gestión de los residuos sólidos: el paradigma Basura Cero.

Decimos que este paradigma representa una visión ambiental porque se sustenta en los principios de integralidad e integración de todos los aspectos, actividades y etapas del proceso de gestión de los residuos urbanos, porque propone un modelo de gestión asentado en los principios de sustentabilidad, de balance energético y de responsabilidad y solidaridad intergeneracional.

El planteo del nuevo paradigma comenzó con la formulación de una propuesta de política sus-

tentada en la necesidad de establecer metas para la reducción del envío de residuos a los rellenos sanitarios planteando la utopía, entendiendo ésta como el ideal que guía la acción, de que todo residuo debe ser reciclado o reutilizado para eliminar toda contaminación producida por los mismos y no desperdiciar la energía utilizada en la producción de los productos que se convierten en residuos; al mismo tiempo que plantea la necesidad de reformular nuestro modelo de consumo para reducir la cantidad de residuos que generamos en el origen. Es de destacar que la propuesta tiene modelos de prácticas de gestión en Nueva Zelanda a nivel nacional y en Cambera y San Francisco a nivel de ciudad.

Luego de un largo proceso de discusión y debate en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se aprobó por unanimidad la Ley N°1854, de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, en noviembre de 2005, y reglamentada en mayo de 2007.

La sanción de esta ley implicó la adopción por parte del Estado de la Ciudad Autónoma de un modelo de gestión integral de los residuos basado en los siguientes principios:

1. La responsabilidad extendida al productor de los residuos generados por sus productos instalados en el mercado de consumo.
2. La separación en origen de los residuos en húmedos y secos.
3. La recolección diferenciada en todo el ámbito de la ciudad y no sólo reducida los grandes generadores.
4. La instalación de centros verdes para la separación y clasificación de materiales reciclables.
5. La prohibición de la incineración como método aceptable para la disposición final de los residuos.
6. El establecimiento de metas específicas para la reducción de la cantidad de residuos enviados a rellenos sanitarios.
7. El establecimiento de fondos específicos para campañas de concientización y educación ambiental para un tratamiento responsable de los residuos.
8. La participación de la sociedad civil para efectuar un seguimiento de las políticas para la implementación de la ley.

Como consecuencia de estas decisiones legales y administrativas se construyeron tres centros verdes (agregando un cuarto que no fue diseñado para tal fin pero que fue adaptado por la actual gestión de la ciudad con ese destino) y se instalaron 20.000 contenedores para la disposición inicial diferenciada y rutas de recolección diferenciada en el 30% de la ciudad.

Merece destacarse el hecho que fue un proceso originado en la acción de las organizaciones de la sociedad civil, que tuvieron como resultado positivo el haber logrado no sólo la sanción de la Ley N°1854, de Basura Cero, y su posterior reglamentación, sino también, y como parte del proceso de demanda a las autoridades, la resolución N°50/05 de la Secretaría de Producción, Turismo y Desarrollo Sustentable, que reglamentó y convirtió en operativa la cláusula del pliego licitatorio del servicio de recolección de residuos del año 2003 referida a los grandes generadores y al primer circuito de recolección diferenciada en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

(Continúa en pág. 4) ►

Notas

(1) Ex-Ministro de Medio Ambiente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Diputado de la Ciudad (MC) y Presidente de la Comisión de Ecología de la Legislatura (2004-2007) Portavoz Partido Iniciativa Verde.

(Viene de pág. 3) ►

Por su parte, en el año 2007, el Congreso de la Provincia de Buenos Aires sanciona su Ley N°13.592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Domiciliarios con similares principios y adopción de políticas que su par de la Ciudad de Buenos Aires, con metas menos ambiciosas (pero no por ello menos importantes) para la reducción del envío de residuos a los sitios de disposición final y la erradicación de los basurales a cielo abierto.

Puede señalarse que el período 2004-2007 cristalizó institucionalmente una nueva manera de entender la cuestión problemática de los residuos en el área metropolitana, formulándose ahora el problema desde una mirada ambiental, originando un nuevo paradigma para la gestión de los residuos sólidos urbanos que da cuenta de la incorporación de los nuevos actores surgidos a partir del año 2001 al proceso de gestión, brindando respuestas institucionales a la incorporación al proceso de gestión de los recuperadores urbanos y reconociendo las demandas provenientes de la sociedad civil para un cambio profundo en la gestión a la reducción, el reuso y el reciclado por sobre el enterramiento de los residuos, que queda vigente como un mal necesario, tendiente a su progresiva reducción y deseable eliminación, pasando de un papel principal a un papel subsidiario respecto del reciclado y la implementación de nuevas tecnologías como el compostaje o la biodigestión.

Para sintetizar, podemos señalar que el nuevo paradigma subordina el objetivo de la limpieza a los objetivos de la inclusión social y de la gestión ambiental responsable en la integralidad del proceso de gestión de los residuos.

IV. El nuevo paradigma ante el cambio de gestión

El cambio de la gestión de los gobiernos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires a fines del año 2007 representa un desafío (como todo cambio institucional de relevancia) para la continuidad de las políticas y el establecimiento de continuidades y rupturas con el nuevo paradigma cristalizado institucionalmente en sendas leyes en ambas jurisdicciones del área metropolitana.

La cuestión de los residuos se instaló en la agenda de ambos gobiernos desde un lugar de ruptura con el nuevo paradigma. Una inicial discusión respecto de la necesidad de resarcimiento por parte de la Ciudad a la Provincia por recibir los residuos que la primera genera fue el punto de partida de la negociación en esta nueva etapa de ambos Estados. El problema de comenzar la discusión por este punto radica en que se retrocede de una mirada ambiental moderna que encara la cuestión como un problema compartido ante lo cual se formula propuesta de resolución que implican esfuerzos compartidos, a una mirada sostenida en el principio de quien contamina, paga.

Formulado así el problema, la solución que se adoptó no podía ser otra que la que se plasmó en el acuerdo firmado por ambas jurisdicciones en agosto de 2008. La ciudad paga por contaminar: 200 millones de pesos para construir dos nuevos rellenos sanitarios, 36 millones de pesos para construir dos nuevas plantas de transferencia, un aporte de capital extraordinario no definido para cubrir el déficit operativo del CEAMSE y un aumento para la ciudad del costo por tonalidad de residuos depositados en los rellenos sanitarios administrados por ese organismo.

Esta primera adopción de política muestra también una ruptura respecto de los actores beneficiados por las decisiones públicas. El CEAMSE, que había sido el gran derrotado en la instalación del nuevo paradigma, y que reclamaba una reformulación de sus objetivos y una reingeniería institucional para adaptarse al nuevo modelo de gestión propuesto por las leyes de ambas jurisdicciones, ve fortalecido su tradicional modo de gestión.

Asimismo, la propuesta oficial de volver al pago por tonelada de residuos en la ciudad de Buenos Aires, así como la eliminación de los contenedores para permitir la disposición inicial diferenciada por parte de los vecinos, la neutralización de los canales de participación previstos en la Ley de "Basura Cero" y su reglamentación, y el desmantelamiento de la Unidad de Formación e Información Ambiental encargada del proceso de educación ambiental necesario para producir los cambios en las pautas culturales para una gestión responsable de los residuos por parte de los ciudadanos, representan otros cuatro puntos de ruptura respecto del nuevo paradigma.

También existen puntos de continuidad en la decisión adoptada en la ley de presupuesto para invertir 20 millones de pesos en la construcción de centros verdes o en la voluntad explicitada por el gobierno de avanzar en la formalización de la incorporación de los recuperadores urbanos al sistema de gestión de los residuos secos; aunque estos puntos de continuidad, a un año del inicio de la nueva gestión, no han pasado aún del aspecto meramente declamativo.

Poco puede decirse del nuevo gobierno de la Provincia de Buenos Aires en materia de continuidad o ruptura, ya que la escasez de recursos de los organismos responsables de la política de residuos en esa jurisdicción torna dificultoso el análisis,

aunque el eje de la gestión parece concentrarse en la erradicación de los basurales a cielo abierto, lo cual constituye un objetivo muy trascendente para una política ambiental en la provincia aunque no expresa "perse" un punto de ruptura o continuidad respecto del nuevo paradigma.

V. Conclusión

El recorrido que hemos realizado por las decisiones políticas y administrativas adoptadas por los Estados de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires muestra un proceso evolutivo intenso y un cambio de paradigma en la gestión de los residuos sólidos urbanos después de la crisis del 2001.

Este cambio de paradigma tiene su fundamento en la forma de definir el problema en la agenda pública y de gobierno. El paradigma de la limpieza fue reemplazado por el paradigma de "Basura Cero", lo que constituyó un importante avance en materia de política ambiental para el área metropolitana.

Sin embargo, el cambio de gobierno producido a fines del año 2007 amenaza en convertirse en un proceso de ruptura respecto del modelo instalado en los años precedentes. La mayoría de las decisiones adoptadas por el gobierno de la Ciudad en este primer año de gestión muestran la intención de retroceder al antiguo paradigma de la limpieza, subordinando las consecuencias ambientales de la gestión de los residuos a lograr un servicio de limpieza eficiente para el espacio público ciudadano.

Una adecuada gestión ambiental integral del proceso de gestión de los residuos garantizará la limpieza de la ciudad, pero la experiencia de años de gestión del viejo paradigma demuestra que este principio no es recíproco. ♦

Buenos Aires: un año sin cumplir la Ley de "Basura Cero"

Por Juan Carlos Villalonga (*)

Miles de toneladas de residuos sólidos urbanos (RSU) son vertidas en rellenos sanitarios, basurales o vertederos del conurbano bonaerense cada día. A pesar de la legislación vigente en la Ciudad y la Provincia, orientada hacia la disminución en la generación y el entierro de basura a través de un circuito de recuperación y reciclado de materiales y de políticas que apuntan a la minimización de recursos en la generación de productos volcados al mercado; actualmente la gestión de los residuos sigue centrándose básicamente en un único aspecto: la eliminación de los mismos. Para hacer desaparecer de la vista todo aquello que desechamos, hoy se sigue insistiendo en un sistema de disposición final que incluye basurales, rellenos sanitarios y en algunos casos, incineradores; todas estrategias que traen aparejadas graves impactos ambientales y sanitarios y que representan además un gigantesco derroche de recursos y de energía. Estas soluciones de final de tubería, como se las denomina, no tienen en cuenta la necesidad de reducir el consumo de materias primas, y plantean serios riesgos para el medio ambiente y la salud de las personas. Centralmente, un sistema que no soluciona el problema de la basura sino que lo traslada y trata de ocultarlo.

En el año 2005 y luego de un arduo trabajo en la Legislatura porteña, se aprobó la Ley de "Basura Cero", con la finalidad de dar una solución integral sustentable al problema de la basura en la Ciudad y toda el área metropolitana. La sanción de la Ley en la Ciudad sirvió, además, para la aprobación de una norma con características similares en la Provincia, Ley 13.592 y más recientemente una ordenanza de "Basura Cero" en la ciudad santafesina de Rosario como numerosos planes y proyectos en otras jurisdicciones del país.

En septiembre de 2004 varios legisladores, con apoyo de Greenpeace, la cooperativa "El Ceibo" y

otros representantes del sector no gubernamental, presentaron el proyecto de ley titulado "Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos".

El proyecto fue debatido en un proceso que duró un año, y convocó a la participación a distintos sectores: universidades, organizaciones ambientalistas, representantes de agrupaciones cartoneras, empresarios y representantes del gobierno. La ley fue aprobada por unanimidad en noviembre de 2005 bajo el número 1854.

La reglamentación de la Ley se dilató aproximadamente un año, entró en vigencia a principios del 2007 y su plan de gestión comenzó a aplicarse tímidamente a mediados de ese año. Un proceso gradual, un tanto intermitente, que comenzaba su implementación progresivamente, hasta que la actual administración de la Ciudad, a cargo del Ingeniero Mauricio Macri, que asumió en el Gobierno en diciembre de 2007, derogó implícitamente la norma, haciéndola a un lado de su política de gestión y planteando volver atrás más 20 años en el tiempo, levantando nuevamente las banderas del enterramiento masivo en rellenos sanitarios y la incineración. Ese es el estado actual de la norma.

Debemos considerar, para entender su dimensión, que la Ley 1.854 surgió como resultado, y también como respuesta, a una combinación de variables que desencadenó que diferentes sectores de la sociedad civil trabajaran en pos de una solución definitiva al creciente problema de la basura en la Ciudad y en el conurbano, y para intervenir, de alguna manera, no sólo en los problemas de recolección y ambientales del área metropolitana (recordemos que la Ciudad depende de la Provincia para volcar sus residuos en su jurisdicción), sino además en un sector social que, expulsado del mercado de trabajo en la década de los 90 y principios del 2000, encontró en la venta de materiales recuperados de los residuos una fuente de ingresos.

Fue en el año 2004 que explotó el lleno en la provincia de Buenos Aires el problema de la basura, es decir de su disposición final. Ante la situación de colapso de los rellenos sanitarios, la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)-empresa creada durante la dictadura militar de propiedad compartida por el gobierno de la Ciudad y de la provincia de Buenos Aires-, abrió una licitación para instalar un nuevo relleno en algún predio ubicado a no más de 150 km de la Ciudad. Sin embargo, al momento en que se abrió la licitación, había sobradas experiencias de la contaminación generada y de los problemas en la salud de los vecinos de los municipios en los que estaban ubicados los rellenos (que son los mismos que aún están en funcionamiento). La nefasta experiencia de los rellenos, que era de conocimiento público, sumada a la falta de respuestas por parte del gobierno ante los reclamos de los vecinos que padecían la contaminación y la falta de controles y planes alternativos al sistema de enterramiento masivo, fueron el detonante para que la población de decenas de municipios de la provincia se organizara y movilizara para reclamar por su derecho a vivir en un ambiente saludable y negarse a ser el próximo basural del área metropolitana de Buenos Aires. La oposición ciudadana en las localidades bonaerenses alcanzó un involucramiento popular masivo que obligó a varios funcionarios a abandonar el proyecto y generó la sanción, en numerosas jurisdicciones de la provincia, de ordenanzas que prohíben la instalación de rellenos sanitarios en sus partidos. Como resultado de esta masiva protesta ciudadana, la CEAMSE no encontró un solo predio donde seguir enterrando basura. Resultó evidente que el modelo del enterramiento masivo de residuos es un fracaso y los vecinos lo saben.

A pesar de esta experiencia y de la legislación surgida de este contexto, durante los primeros meses del 2008, y aún hoy, se siguen buscando otros lugares para abrir dos nuevos rellenos sanitarios para recibir los residuos de la Ciudad de

Buenos Aires, como resultado del acuerdo entre el jefe de Gobierno porteño y el Gobernador de la provincia de Buenos Aires. Pero lo que ha logrado este acuerdo es que hoy exista un creciente estado de paranoia en las organizaciones vecinales de varios partidos bonaerenses que por una u otra razón sospechan que serán quienes salgan sorteados en la lotería de la CEAMSE.

Prácticamente la totalidad de la basura porteña que no es seleccionada y recolectada por los recuperadores urbanos ("cartoneros") para ser reciclada, se entierra en los rellenos sanitarios administrados por la CEAMSE. Además de la basura proveniente de la Ciudad, allí se entierran los residuos de unos 30 municipios de la provincia de Buenos Aires, unas 14 mil toneladas diarias. La Ciudad es la responsable de volcar la mayor cantidad de basura que es depositada en estos rellenos, llegando a una cifra de cinco mil toneladas por día. Es por ello que la falta de aplicación de la Ley de "Basura Cero" tiene graves consecuencias: no sólo Buenos Aires incrementa año a año la cantidad de residuos en la ciudad, sino que además los municipios vecinos del conurbano bonaerense padecen la contaminación y las enfermedades ocasionadas por la basura propia y ajena.

La actual gestión de Mauricio Macri en el Gobierno de la Ciudad y de su Ministro de Ambiente y Espacio Público, Juan Pablo Piccardo, ha hecho desde un comienzo caso omiso a lo establecido por la Ley 1854 y a la existencia de la Ley misma. Además de desestimar su obligatoriedad, en tanto Ley que establece cuál es el sistema de gestión de RSU que adopta la Ciudad a partir de la sanción de la misma, ha dado pasos en falso, abierta y explícitamente en contra de lo establecido.

La importancia de la norma radica no sólo en la ruptura radical en lo que refiere al sistema de gestión de RSU, sino también en un profundo cambio conceptual sobre cuál es el verdadero problema de la basura, pasando de una concep-

ción higienista de limpieza, a una concepción que toma en cuenta el problema de la disposición final de los residuos. La cuestión de la Ciudad no es sólo como mantenerse limpia, es preguntarse qué hacemos con la basura que generamos.

A pesar de los profundos cambios trazados por la Ley, la gestión Macri nos plantea nuevamente un sistema que genera contaminación y que va prácticamente a contramano de todos los planes de gestión que, no sólo se debaten mundialmente, sino que ya se aplican en los principales países y ciudades.

En el mes de septiembre de este año, el Ministro Piccardo envió a la Legislatura un proyecto de ley para establecer los criterios básicos sobre los cuales se elaboraría el nuevo pliego para la licitación del Servicio Público de Higiene Urbana de la Ciudad. Más allá de todos los falsos anuncios, de la publicidad engañosa y sin contenido, fue en este proyecto de ley donde se plasmó el plan de gestión de RSU del Gobierno de la Ciudad. A más de medio año de improvisaciones, sin respetar la legislación vigente y con marchas y contramarchas, el gobierno de la Ciudad pedía a la Legislatura la aprobación de un pliego obscuramente contrario a la Ley que la misma Legislatura había aprobado dos años atrás.

El nuevo pliego diseñado por Piccardo contenía básicamente todos los puntos necesarios para sentenciar a muerte a la Ley 1854: volver al criterio de facturación por tonelada de residuos recolectados; anular la recolección diferenciada y la contenerización diferenciada, y de esta forma desalentar la creación de un circuito de recuperación y reciclado; y la desarticulación del sistema integral de gestión establecido por la Ley, a través de la creación de dos circuitos ampliamente desiguales y en competencia mutua: uno a cargo de las empresas y otro de las cooperativas de cartoneros, ambos compitiendo por los mismos residuos.

Gracias a la intervención de las organizaciones civiles, el proyecto no fue aprobado y se abrió un debate público en el seno de la Legislatura acerca del pliego Piccardo.

Al día de hoy el proyecto de ley no ha sido aprobado y los legisladores han abierto un proceso de debate interno en torno a los cambios necesarios,

exigidos por la Ley y por la sociedad civil. Las organizaciones sociales están alertas ante este proceso mediante un seguimiento de las distintas instancias y a favor del cumplimiento de la Ley.

Durante la actual gestión, además del proyecto de ley por el pliego licitatorio del Servicio Público de Higiene Urbana, hubo otras señales desde el Gobierno de la Ciudad que alertaron previamente a las organizaciones de la sociedad civil y a los vecinos frente al retroceso en los avances en la implementación de la Ley 1854 logrados durante el 2007. Uno de ellos, muy significativo, fue el cambio unilateral de las condiciones de participación y funcionamiento de la Comisión de Seguimiento de la Ley de "Basura Cero". La Ley establece en su artículo N° 50 que "La autoridad de aplicación deberá requerir del Consejo Asesor Permanente, dentro del marco de la Ley N° 123, asesoramiento en la materia regulada por la presente". Es así que en su decreto reglamentario exige al Gobierno de la Ciudad "impulsar la integración de una Comisión de Asesoramiento... en el marco del Consejo Asesor Permanente de la Ley N° 123. ...". La Comisión, que comenzó su actividad en el mes de julio de 2007 con la participación de sectores públicos y privados y del tercer sector, fue desnaturalizada y vaciada durante la actual gestión. Todos los participantes debidamente inscriptos fueron llamados nuevamente a un proceso de inscripción con nuevos filtros para la participación, la instancia de debate abierta en el seno de la misma fue clausurada y se transformó a este espacio de participación en una mera instancia de información descendente del Gobierno, sin posibilidad de opinión alguna. Todos los avances logrados en el pedido de informes y en la elevación al Ejecutivo de propuestas y observaciones a la implementación de la norma, fueron desacreditados; es decir, la Comisión volvió a "foja cero" para luego ser completamente desmantelada.

Este fue el primer paso de una serie de anuncios y medidas que culminaron con la presentación del proyecto de ley por el nuevo pliego. En el medio, el convenio con la Provincia por la creación de dos nuevos rellenos sanitarios y dos plantas de transferencia sin ningún compromiso de la Ciudad con el cumplimiento de la Ley ni con la disminución de la basura enviada a rellenos tal como lo establecen los objetivos de "Basura Cero"; el retiro de los contenedores diferenciados;

la desestimación del alcance y posibilidades de campañas de educación y concientización sobre la separación domiciliar de residuos; la insistencia constante en las tecnologías de incineración (prohibidas por el artículo N° 7 de la Ley 1854) y la creación de una península ecológica ganándole tierra al río para tratar los RSU quién sabe cómo. Todo ello en el marco de la desarticulación del Ministerio de Ambiente que pasó a fusionarse con el de Espacio Público y la creación de una Agencia Ambiental vaciada de funciones certeras y de sentido.

Es así como el Gobierno de la Ciudad, lejos de contribuir a dar una solución radical a uno de los mayores problemas ambientales y sanitarios del área metropolitana, intenta echar por tierra una normativa de avanzada que establece con objetivos claros y medidas concretas los pasos a seguir para una gestión ambiental y socialmente sustentable de los RSU. Es esta situación la que nos debe poner alertas: la implementación de Basura Cero no es una opción entre muchas que tiene el Gobierno de la Ciudad; es el plan de gestión integral de residuos que por ley se ha establecido para Buenos Aires. Cumplir con "Basura Cero" no es una opción, es una obligación establecida por Ley.

Qué plantea la Ley de "Basura Cero"

"Basura Cero" es un concepto y una política integral de manejo de residuos que apunta a reducir progresivamente el enterramiento y la incineración de residuos sólidos urbanos, hasta llegar a cero, adoptando una serie de medidas en cada etapa del circuito de los materiales: desde que se producen hasta que se consumen y desechan. El concepto surge de los modelos de "cero defectos" de la industria japonesa y de "reciclaje total" que comenzaron a utilizar especialistas estadounidenses a principios de los años 80. El término "Basura Cero" ya se usaba en los '90 en Filipinas.

Una variedad de lugares, desde Canberra (Australia), San Francisco, Berkeley, Seattle (Estados Unidos), Columbia Británica (Canadá), hasta Kovalam (India), Kamikatsu (Japón), Candon, Capiz, Pilar, Sorsogon, San Isidro (Filipinas), Palárikovo (Eslovaquia) han adoptado ya el concepto "Basura Cero" como guía de sus acciones y planes

de manejo de residuos y recursos. En cada país y ciudad los planes presentan numerosas diferencias, de acuerdo a sus particularidades culturales, sociales, políticas y económicas, pero comparten los puntos esenciales que hacen a una propuesta de "Basura Cero".

Un plan de "Basura Cero" busca aplicar medidas en todo el circuito de los materiales, apuntando por un lado a reducir drásticamente la cantidad y toxicidad de los residuos que generamos y por otro a que todo lo que se desecha vuelva al circuito productivo o a la naturaleza de forma segura.

De esta forma aplica medidas que tienden hacia la "Producción Limpia", a la reducción del uso de tóxicos en los procesos de producción, al re-diseño de aquellos productos que actualmente no se pueden aprovechar, al reemplazo de envases y productos descartables y de corta vida útil por otros que se puedan reutilizar, reparar o reciclar. La idea que se encuentra detrás es que todo lo que produzcamos, consumamos y desechemos debe ser aprovechado nuevamente, y lo que no se pueda aprovechar simplemente no debe ser producido. Para incentivar estos cambios incorpora políticas que extienden la responsabilidad de los productores para que se hagan cargo de los impactos que sus productos generan durante todo su ciclo de vida, incluso luego de que son desechados.

"Basura Cero" también incluye medidas de promoción de la separación en origen, compostaje en viviendas y establecimientos, mecanismos de reutilización de productos usados mediante el trueque, compra-venta, reparación, donaciones, etc., reciclaje de materiales secos y compostaje de materia orgánica o "verde" para obtener un compost que pueda devolver los nutrientes a la tierra.

Estas medidas, combinadas, generan progresivamente un circuito de recuperación de materiales desechados y avanza hacia la racionalización del consumo, al mismo tiempo que se impulsan modificaciones en los procesos de producción y el rediseño de los productos que actualmente no se pueden aprovechar. En este sentido, cada medida que se toma disminuye la cantidad de basura que se entierra y va sentando las bases para que el plan avance y se afiance. ♦

NACION

► Ley N° 26.446

Fecha de Publicación 12 de enero de 2009.

Resumen: se aprueba el tratado de creación del Parque Interjurisdiccional Marino Costero Patagonia Austral suscrito entre el Estado Nacional y la provincia de Chubut con el fin de crear un espacio de conservación, administración y uso racional de especies y hábitats marinos y terrestres en el área comprendida en la margen norte del Golfo San Jorge.

► Ley N° 26.438

Fecha de publicación 15 de enero de 2009

Resumen: se ratifica las actas constitutiva y orgánica del Consejo Hídrico Federal que tiene por objeto la coordinación de la política hídrica federal.

► Ley N° 26.473

Fecha de publicación 21 de enero de 2009

Resumen: se establece la prohibición de importación y comercialización de lámparas comunes incandescentes de uso residencial general en todo el territorio nacional a partir del 31 de diciembre de 2010

► Decreto N° 91/2009 del Poder Ejecutivo Nacional

Fecha de publicación: 16 de Febrero de 2009

Fecha de sanción: 13 de Febrero de 2009

Novedades Legislativas

Resumen: Protección ambiental de los bosques nativos. apruébase la reglamentación de la ley n° 26.331.

► Decreto N° 30/2009 Poder Ejecutivo

Fecha de publicación: 27 de enero de 2009.

Resumen: se aprueba el modelo de acuerdo de préstamo destinado a la ejecución del Proyecto de Manejo Sustentable de los Recursos Naturales.

► Decreto N° 33/2009 Poder Ejecutivo

Fecha de publicación 27 de enero de 2009

Resumen: se declara la emergencia agropecuaria para los productores cuyos establecimientos se encuentran en las regiones afectadas por la sequía con motivo de los factores de origen climático que la originan. Difiere por el plazo de un año el vencimiento de las obligaciones fiscales.

► Decreto 2093/2008 - Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.)

Fecha de publicación: 4 de Diciembre de 2008

Fecha de decreto: 3 de Diciembre de 2008

Resumen: Se designa Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros al Doctor D. Homero Máximo Bibiloni (D.N.I. N° 10.353.654).

► Decreto 2092/2008 - Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.)

Fecha de publicación: 4 de Diciembre de 2008

Fecha de decreto: 3 de Diciembre de 2008

Resumen: Se acepta la renuncia presentada por la Doctora Romina Piccolotti (D.N.I. N° 21.756.681) al cargo de Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

► Decreto 2019/2008 - Poder Ejecutivo Nacional (P.E.N.)

Fecha de publicación: 03 de Diciembre de 2008

Fecha de decreto: 25 de Noviembre de 2008

Resumen: Se declara de interés nacional el emprendimiento denominado Proyecto Potasio - Río Colorado para la extracción de Cloruro de Potasio, que se encontrara emplazado en la Municipalidad de Malargüe de la Provincia de Mendoza.

► Resolución N° 609/2009 Ente Nacional Regulador del Gas - ENER GAS

Fecha de publicación: 30 de enero de 2009.

Resumen: Se modifican las normas argentinas mínimas para la protección am-

biental (NAG 153) respecto de los alcances y conceptos de la desafectación, abandono y retiro de instalaciones relativas al transporte y distribución de gas natural y otros gases por cañerías.

► Resolución 507/2008 - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alim.

Fecha de publicación: 04 de Diciembre de 2008

Fecha de resolución: 25 de Noviembre de 2008

Resumen: Se sustituye el anexo I y anexo II de la resolución N° 256/03, relacionada a tolerancias o límites máximos de residuos de plaguicidas en productos y subproductos agropecuarios, listado de productos fitosanitarios químicos y biológicos.

► Resolución Conjunta 568/2008 - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alim. - 202/2008 - Secretaría de Políticas Regulación e Institutos

Fecha de publicación: 10 de Diciembre de 2008

Fecha de resolución: 25 de Noviembre de 2008

Resumen: Se incorpora la Resolución Grupo Mercado Común N° 32/07, reglamento técnico Mercosur sobre "lista positiva de aditivos para materiales plásticos destinados a la elaboración de envases y equipamientos en contacto con alimentos". Deróganse el punto 1 del artículo 1°

de la resolución M. S. Y. A. S. n° 184/95, la resolución conjunta SPRYS N° 12/2005 y SAGPYA N° 84/2005 que incluyó el artículo 207 bis en el Código Alimentario Argentino.

➤ **Resolución 181/2008 - Autoridad Regulatoria Nuclear**

Fecha de publicación: 05 de Diciembre de 2008

Fecha de resolución: 28 de Noviembre de 2008

Resumen: Se aprueba el retiro para su disposición final, de una fuente radiactiva de co-60 de aproximadamente 38 tbq al día de la fecha y de un aplicador de sr-90 utilizados en cobaltoterapia y betaterapia respectivamente, ubicados en las instalaciones de la Avenida General Paz N° 147, de la Ciudad de Córdoba - Provincia de Córdoba, de propiedad de la institución Centro Di Rienzo Victor S. y Sucesores de Di Rienzo Lucas c. Sociedad de Hecho, con domicilio legal en la calle Jujuy n° 177 - 3° piso dto. B, a través del programa nacional de gestión de residuos radiactivos dependiente de la Comisión Nacional de Energía Atómica, a efectuarse en la semana del 1 al 5 de diciembre de 2008.

CIUDAD DE BUENOS AIRES

➤ **Ley N° 2.976 del Poder Legislativo**

Fecha de publicación: 3 de Febrero de 2009

Fecha de sanción: 11 de Diciembre de 2008

Resumen: Se adhiere al Decreto Nacional N° 1574/63, que instituye El Día de la Conservación del Suelo

➤ **Ley N° 2943**

Fecha de publicación: 22 de enero de 2009

Resumen: se establece en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la semana del agua desde el 31 de marzo al 6 de abril. Su objeto es concientizar sobre la protección y conservación de agua.

➤ **Ley N° 2930**

Fecha de publicación: 8 de enero de 2009.

Resumen: se establece el Plan Urbano Ambiental que regula las materias ordenamiento territorial, urbanística, obras públicas y transporte sustentable.

➤ **Ley N° 2847**

Fecha de publicación: 27 de Noviembre de 2008

Fecha de sanción: 4 de Septiembre de 2008

Resumen: Se incluyen modificaciones al Código de Planeamiento Urbano Ley N° 449

➤ **Resolución N° 959 - MDUGC/08 del Ministerio de Desarrollo Urbano - Agencia de Protección Ambiental**

Fecha de publicación: 13 de Febrero de 2009

Fecha de sanción: 23 de Diciembre de 2008

Resumen: Se crea la Comisión Interorgánica de Monitoreo de Cuerpos de Agua.

➤ **Resolución N° 25/APRA/09 de la Agencia de Protección Ambiental**

Fecha de publicación: 04 de Febrero de 2009

Fecha de sanción: 19 de Enero de 2009

Resumen: Se establecen tolerancias para las mediciones de emisión sonora realizadas a los vehículos afectados al transporte automotor de pasajeros

➤ **Resolución N° 10/APRA/09 de la Agencia de Protección Ambiental**

Fecha de publicación: 5 de Febrero de 2009

Fecha de sanción: 14 de Enero de 2009

Resumen: Se aprueba la primera etapa del Plan de Producción Limpia en el marco del Programa Buenos Aires Produce más Limpio

➤ **Resolución N° 182 - Apra/08 - Ministerio de Ambiente y Espacio Público**

Fecha de publicación: 11 de Diciembre de 2008

Fecha de resolución: 8 de Agosto 2008

Resumen: Se sustituye el Anexo I de la Resolución N° 116/08

PROVINCIA DE BUENOS AIRES

➤ **Ley 13.928**

Fecha de publicación: 11 de febrero de 2009

Fecha de decreto: 29 de diciembre de 2008

Resumen: Regula la acción de amparo en la Provincia.

➤ **Decreto 80 del Departamento de Jefatura de Gabinete**

Fecha de publicación: 11 de febrero de 2009

Fecha de sanción: 27 de enero de 2009

Resumen: Autoriza al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible a auspiciar, en los términos del Decreto N° 288/07, el "Concurso Nacional de Proyectos Ambientales 2008. Políticas y Prácticas para el Cuidado y Remediación del Medio Ambiente", organizado por TRD Publicidad y Comunicaciones Sociedad Anónima.

➤ **Resolución N° 647 del Ministerio de Infraestructura**

Fecha de publicación: 4 de diciembre de 2008

Fecha de decreto: 11 de noviembre de 2008

Resumen: Aprueba la Licitación Pública Internacional N° 1/07 llevada a cabo por la Dirección Provincial de Servicios Públicos de Agua y Cloacas para la ejecución de las obras: "Red de desagües cloacales Merlo Norte", en jurisdicción del partido de Merlo, en el marco del Programa de Desarrollo de la Inversión Sustentable en Infraestructura.

➤ **Resolución N° 9/09 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible**

Fecha de publicación: 18 de febrero 2009

Fecha de decreto: 12 de febrero de 2009

Resumen: Designa como autoridad responsable de la planificación, organización, coordinación, difusión y evaluación de las acciones enunciadas en el Programa "Generación 3R" creado mediante Decreto N° 869/08 al titular de la Coordinación Ejecutiva para el Desarrollo Sostenible, la Planificación Económica Ambiental y el Desarrollo de Energías Alternativas del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.

Novedades en Jurisprudencia ambiental

POR DOLORES MARÍA DUVERGES

"Comunidad Indígena Eben Ezer c. Provincia de Salta - Ministerio de Empleo y la Producción" CSJN (30/09/2008) (LA LEY, 2008-F, 93)

La Comunidad Indígena Eben Ezer inició acción de amparo contra la provincia de Salta y el Ministerio de Empleo y la Producción, con motivo de la Ley local 7274 mediante la cual fueron desafectados como reserva natural los lotes fiscales números 32 y 33 y se habilitó al Poder Ejecutivo provincial para ponerlos en venta por vía de un proceso licitatorio.

Asimismo, impugnó diversos actos administrativos del mencionado Ministerio, dictados con el objeto de dar cumplimiento a la norma antedicha y sostuvo que sobrevivía, de acuerdo a sus usos y costumbres, gracias a los recursos naturales existentes en uno de los lotes en juego y al corredor ecológico que representa el restante, al paso que arguyó el quebrantamiento, entre otros derechos de jerarquía constitucional, del derecho a la vida y a la propiedad comunitaria de las tierras.

El Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de Décima Nominación juzgó que el caso no era de su competencia sino de la originaria de la Corte provincial, entendiendo que "bajo el ropaje de la falta de respeto al mecanismo legal establecido para las licitaciones", la actora "pretende en realidad evitar la venta de los lotes fiscales fundada en la inconstitucionalidad de la ley que la permite y autoriza".

Apelada esta decisión, la Corte provincial, por mayoría, concluyó que la actora había promovido una acción de inconstitucionalidad que le correspondía resolver en forma originaria y que dicha acción, junto con la medida cautelar solicitada, debía ser rechazada in limine al haber sido iniciada una vez operada la caducidad prevista en el art. 704 del Código Procesal Civil y Comercial local.

Contra este pronunciamiento, la actora dedujo recurso extraordinario, cuya denegación, también por mayoría, motivó la queja.

Es así que llegadas las actuaciones al Máximo Tribunal, éste hizo lugar a la queja y al recurso extraordinario, revocando la sentencia apelada.

En sus fundamentos, La Corte Suprema de Justicia de la Nación entendió que la sentencia había consagrado una solución incompatible con el "objeto" de las demandas de amparo, esto es, "la tutela inmediata de los derechos humanos acogidos en la Constitución Nacional".

En tal sentido expresó, que cuando las disposiciones de una ley, decreto u ordenanza resultan claramente violatorias de alguno de los mencionados derechos, "la existencia de

reglamentación no puede constituir obstáculo para que se restablezca de inmediato a la persona en el goce de la garantía fundamental vulnerada, porque de otro modo bastaría que la autoridad recurriera al procedimiento de preceder su acto u omisión arbitrarios de una norma previa —por más inconstitucional que ésta fuese— para frustrar la posibilidad de obtener en sede judicial una oportuna restitución en el ejercicio del derecho esencial conculcado". Es por ello, que expresó, procedía la vía del amparo cuando el acto de autoridad se fundamentara en normas que resultan palmariamente contrarias al espíritu y a la letra de la ley de las leyes.

Además, destacó, el carácter disvalioso del resultado al que condujo la conclusión censurada, puesto que importó para la Comunidad, lisa y llanamente, la clausura in limine y definitiva de toda revisión judicial de los dos aspectos en juego, la actividad legislativa y ejecutiva comprometidas, lo que se veía fuertemente agravado por los singulares bienes jurídicos puestos en juego, relacionados con el patrimonio cultural de las comunidades indígenas.

"Werneke, Adolfo Guillermo y otros c/ Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires s/ amparo - med. Cautelar". CSJN (14/10/2008) (LA LEY, 24/12/2008, p. 11)

La Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca, al revocar el fallo de primera instancia hizo lugar a la acción de amparo que con sustento en los arts. 41 y 43 de la Constitución Nacional y en la ley 25.675, habían promovido diversas personas en carácter de afectados —y dos de ellos también en su condición de presidente y secretario, respectivamente, del Consejo de Desarrollo Turístico de Bahía San Blas—, contra el Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción de la Provincia de Buenos Aires.

En consecuencia, resolvió declarar inaplicable la ley 13.366, que había exceptuado de la prohibición general de pesca en el ámbito de las reservas naturales a la captura de tipo artesanal y deportiva y, suspender la actividad de pesca artesanal en la zona de la reserva natural Bahía San Blas, así como el otorgamiento de permisos de esa naturaleza por parte de la autoridad de aplicación.

Es así que entendió, que la ley provincial 13.366 era violatoria del art. 41 de la Constitución Nacional y de la ley 25.675, en cuanto este texto fija la política ambiental nacional y consagra los principios de prevención y precautorio que justifican la suspensión de la actividad pesquera artesanal, objeto del amparo.

Agregó que esta circunstancia imponía a la justicia federal el deber de prescindir de aplicar esa ley provincial, de acuerdo al orden de prelación que establece el art. 21 de la ley 48.

Contra la mencionada sentencia interpusieron recursos extraordinarios la provincia de Buenos Aires, los pescadores artesanales de la localidad de Bahía San Blas y los pescadores artesanales de la localidad de Ingeniero White.

La Cámara Federal de Apelaciones de Bahía Blanca denegó todos los recursos extraordinarios en la medida en que se apoyaban en la doctrina de la arbitrariedad. Asimismo, rechazó el remedio federal interpuesto por la provincia de Buenos Aires con sostén en la

causal contemplada en el art. 14, inc. 2º, de la ley 48, pues consideró que dado el modo en que la cuestión fue decidida no existía resolución favorable a la validez de la norma local cuestionada. Estos aspectos quedaron consentidos por los recurrentes, ya que no interpusieron los respectivos recursos de queja.

En cambio, la Cámara Federal concedió los recursos interpuestos en cuanto cuestionaban la interpretación que había efectuado ese tribunal respecto del art. 41 de la Constitución Nacional y del art. 4 de la ley 25.675 y también por la gravedad institucional invocada.

La Corte —por voto de la mayoría— declaró mal concedidos los recursos extraordinarios interpuestos, entendiendo que la razón decisiva que esgrimió la Cámara Federal de Bahía

Blanca para fundar su decisión fue que la ley provincial 13.366 era violatoria del art. 41 de la Constitución Nacional y de la ley federal reglamentaria que fija la política nacional en materia ambiental, normas que mantienen prelación jerárquica con respecto al ordenamiento provincial puesto en tela de juicio.

En tal sentido, expresó que la instancia del art. 14 de la ley 48 promovida era inadmisibile, toda vez que el planteo constitucional de leyes locales ventilado en el sub lite no constituía una cuestión federal apta para justificar la intervención de la Corte en su jurisdicción extraordinaria, por no darse uno de los requisitos indispensables para su aceptación, cual es el de la resolución contraria al derecho federal invocado sin que se advierta la existencia de una situación de gravedad institucional que permita superar el recaudo legal insatisfecho. ♦

Nuevo Informe Ambiental Anual FARN 2009

En el mes de junio FARN presentará el Informe Ambiental Anual 2009, una publicación que reunirá trabajos de diversos profesionales especializados que analizarán los aspectos más importantes en lo que hace a Política Ambiental y Sustentabilidad en nuestro país.

En exclusiva publicamos, como adelanto, los resúmenes de los artículos escritos sobre la Cuenca Matanza Riachuelo y Residuos Sólidos Urbanos.

● La regulación de los residuos domiciliarios en la República Argentina, escrito por FARN

Con posterioridad a la reforma constitucional de 1994, se dictó la Ley 25.916 que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios consistente en las exigencias básicas que deben cumplirse en relación a esta gestión en todo el territorio argentino.

La norma debe ser interpretada y aplicada en forma armónica con los requerimientos previstos por la Ley General del Ambiente desde que ésta constituye una norma de esencial importancia para el régimen jurídico ambiental argentino por haber establecido los objetivos e instrumentos de la política ambiental nacional, así como fundamentales principios para la interpretación y aplicación de todas las normas y actos públicos y privados que comprometan al ambiente. De este modo, instrumentos y políticas, tales como el proceso de evaluación de impacto ambiental, la participación ciudadana, o la información ambiental, son aspectos que no pueden omitirse en el diseño y tratamiento de los programas de gestión de residuos domiciliarios.

En cuanto al rol que las autoridades cumplen en esta temática, resulta necesario distinguir las competencias nacionales, provinciales y municipales. En este sentido, la intervención del COFEMA como organismo de coordinación es fundamental, ya que la materia adquiere, en ocasiones, nivel interjurisdiccional.

El régimen de residuos sólidos urbanos de la Ciudad de Buenos Aires y el de gestión integral de residuos sólidos urbanos de la Provincia de Buenos Aires merecen tratamiento diferenciado, puesto que los conflictos se observan en diferentes ejes, acentuados por el volumen de residuos que en dichas jurisdicciones se generan.

Tanto en el nivel nacional y como el local, siguen pendientes ciertos temas que deben ser abordados eficazmente para dar un tratamiento adecuado a la compleja cuestión de los residuos domiciliarios. Entre ellos se menciona la gran cantidad de basurales a cielo abierto que aún persisten, la necesidad de consideración de instrumentos de transparencia, monitoreo y control de aplicación de las normas, la importancia de la construcción de consensos a nivel intermunicipal, y la incorporación de los sistemas informales a la gestión de residuos domiciliarios.

● Una política de Estado para el Riachuelo, por Andrés M. Nápoli, Director del Área Riachuelo de FARN

La Cuenca Matanza - Riachuelo constituye el sistema hídrico de mayor relevancia regional en el Área Metropolitana de Buenos Aires debido a su intensa imbricación a la trama construida. La falta de políticas públicas y de control por parte de los gobiernos con jurisdicción en el área, así como la ausencia de gestiones ambientalmente responsables en los procesos productivos de las industrias que se asientan en la cuenca tienen como correlato el deterioro de la misma, el cual se ha ido agravando a lo largo de la años hasta convertirse en un auténtico símbolo de la contaminación en la República Argentina.

La degradación de sus recursos naturales afecta tanto al curso de agua, como a su lecho, el aire y las napas subterráneas, incidiendo en forma directa en la salud de millones de habitantes (muchos de los cuales viven en un

estado de precariedad alarmante, con una alta vulnerabilidad y necesidades básicas insatisfechas, sin contar con servicios básicos como el acceso a agua potable y el saneamiento cloacal) y repercutiendo en el potencial productivo de la zona.

No obstante la importancia de la cuenca, su problemática ha estado sistemáticamente fuera de la agenda pública. Dicha situación recién pudo comenzar a revertirse a partir de una demanda judicial interpuesta por vecinos de la zona y receptada en forma originaria por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En la misma, luego de un complejo proceso que requirió de la más responsable y activa labor del máximo tribunal, y en el cual se dio amplia participación a los distintos sectores involucrados y difusión a la ciudadanía en general, se alcanzó un fallo histórico que estableció tanto las responsabilidades que competen en la prevención y recomposición del bien colectivo dañado, como también un programa de acciones de cumplimiento obligatorio tendientes a

tal fin, innovando, asimismo, en un amplio sistema de control en la ejecución de la sentencia.

La Cuenca Matanza - Riachuelo se encuentra actualmente ante una oportunidad histórica, tal vez la última que tenga, de revertir su lastimoso estado, mejorando así la calidad de vida de millones de habitantes y asentando, por su importante significación, un modelo en lo que respecta al actuar de los sectores público y privado, de información pública y participación ciudadana, que se proyectará hacia otros casos en toda la República en aras de afianzar un nuevo paradigma de desarrollo sustentable.

El camino a recorrer hacia ese objetivo requiere de un gran esfuerzo de todos los sectores involucrados, en el cual FARN participa activamente canalizando la participación ciudadana y ejerciendo el rol de control otorgado por la Corte en conjunto con el Defensor del Pueblo de la Nación y otras ONG en el proceso de ejecución de la sentencia. Es en ese sentido que se plantean interrogantes y cuestionamientos al Plan Integral de Saneamiento que lleva adelante la Autoridad de Cuenca en representación del Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. ♦

3º Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Asociación de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (www.adaciudad.org.ar) tiene el agrado de anunciar la realización del 3º Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires "Planeamiento Urbano y Medio Ambiente", que se llevará a cabo en la sede del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, sito en Uruguay 1441 piso 1º, los días 17 y 18 de septiembre de 2009.

Profesionales de diversas disciplinas expondrán, debatirán y elaborarán propuestas sobre temas que hacen al planeamiento urbano y del medio ambiente de nuestra Ciudad y al área metropolitana. El evento reunirá a magistrados, funcionarios del Gobierno porteño, académicos, representantes de la actividad privada, integrantes de organizaciones no gubernamentales y otros expertos en la materia que aportarán sus distintos puntos de vista en aras a enriquecer el debate en comisiones que animarán los participantes.

El Congreso tratará en distintos paneles y debatirá en sendas comisiones los siguientes temas:

- PROBLEMAS DEL ÁREA METROPOLITANA
- CONTAMINACIÓN Y DAÑO AMBIENTAL
- ASPECTOS PROCESALES
- ZONIFICACIÓN Y USO DEL SUELO

— Se recibirán ponencias hasta el día 16 de septiembre.

Informes, preinscripción y acceso al instructivo para la presentación de ponencias en www.adaciudad.org.ar o vía mail a info@adaciudad.org.ar.

Contacto: Natalia Mortier 15-4997-7979

Novedades

Manual de Revalorización de Residuos Sólidos Urbanos:

En el marco de un proyecto conjunto con la Cooperativa El Ceibo, y que cuenta con el apoyo de la Embajada Suiza, en FARN se ha desarrollado un manual para la revalorización de residuos sólidos urbanos que fue presentado en un taller de capacitación para promover la separación de los residuos en origen. Esta actividad se llevó adelante el pasado 15 de mayo y tuvo como destinatarias a mujeres que, por los roles y actividades que desempeñan cotidianamente, puedan actuar transmitiendo las capacidades e información adquirida, implementando la separación de modo efectivo.

Nuevas oficinas de FARN

Les informamos que FARN se mudó a sus nuevas oficinas ubicadas en Tucumán 255, Piso 6 Oficina A.

Los nuevos números telefónicos son 4312-0788, 4312-2422, 4312-2183, 4313-8631.

Audiencia pública en la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Ingreso de residuos radioactivos al país):

Caso "SCHRÖDER, JUAN c/ INVAP S.E. y E.N. s/ AMPARO"

El pasado 7 de mayo se realizó la Audiencia Pública en la Corte Suprema de Justicia de la Nación por el caso "SCHRÖDER, Juan c/ INVAP S.E. y E.N. s/ Amparo" en la que se analizó la posibilidad de que ingrese al país residuos radiactivos provenientes del reactor nuclear vendido por la empresa INVAP a la Organización Australiana para la Ciencia y la Tecnología Nuclear (ANSTO) en el año 2000.

La Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) expuso en la Audiencia Pública a través de su Presidente, el Dr. Daniel Sabsay. A continuación se transcribe su presentación.

"SCHRÖDER, Juan c/ INVAP S.E. y E.N. s/ Amparo"
C.S.J.N. Expte. S 569 XLIII - REX

I.

Tal como dejara sentado esa Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos "Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) (Expte. M. 1569 XL ORIGINARIO), el "reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente"

Una herramienta clave del derecho y la política ambiental es el Principio Precautorio que, originado en la inexcusable obligación de una previsión extendida y anticipatoria, resulta ser un mandato de optimización, cuya adecuada aplicación permite armonizar la tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable. "Por esta razón, no debe buscarse oposición entre ambos, sino complementariedad, ya que la tutela del ambiente no significa detener el progreso, sino por el contrario, hacerlo más perdurable en el tiempo de manera que puedan disfrutarlo las generaciones futuras" (in re "Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo" Expte. S. 1144 XLIV ORIGINARIO).

A su vez, el Principio de Prevención impone la atención prioritaria e integrada de las causas y las fuentes de los problemas ambientales, tratando de prevenir los efectos negativos, los daños futuros, que sobre el ambiente se pueden producir.

Basándonos en estos principios, que sabemos guían los pasos de ese Alto Tribunal, omitiremos el tratamiento de cuestiones procesales para dedicarnos exclusivamente a las cuestiones sustanciales planteadas por el caso sometido a nuestro examen.

2.

2.1. En búsqueda del irrestricto respeto de la Constitución Nacional -que en su art. 41 in fine establece: "Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos"-, mi parte interpuso un amparo donde persigue impedir el ingreso al país de los combustibles gastados (irradiados) provenientes del reactor nuclear que por contrato celebrado el día 13/07/00 INVAP S.E. se obligara a proveer a la Organización Australiana para la Ciencia y la Tecnología Nuclear (ANSTO)

2.2. Con fecha 19 de octubre de 2006 la CÁMARA FEDERAL DE APELACIONES DE BAHÍA BLANCA hizo lugar al amparo intentado declarando inconstitucional la intención del INVAP S.A. "de ingresar al territorio del país combustible quemado, de un reactor nuclear vendido a Australia, residuos y desechos radiactivos" (art.41, cuarto párrafo, Constitución Nacional), disponiendo que el Poder Ejecutivo "adapte las medidas pertinentes que impidan su ingreso".

2.3. Los Recursos Extraordinarios interpuestos contra dicha resolución por parte del ESTADO NACIONAL e INVAP S.A. se caracterizan por plantear, en lo sustantivo, dos cuestiones centrales:

2.3.1. Caracterización del "combustible gastado (irradiado) proveniente del reactor nuclear" como "residuo radioactivo", y la consecuente inexistencia de agravio al art. 41 de la Constitución Nacional.

A partir de 1994 la Constitución nacional argentina reconoce a todos los habitantes el derecho a un ambiente sano y apropiado para la sustentabilidad del desarrollo, y les impone el deber de protegerlo. El art. 41 de la Carta Magna nacional consagra el derecho de toda persona a un medio ambiente sano y equilibrado, y a tales efectos le asignan a las autoridades de gobierno la realización de una serie de acciones encaminadas al logro del desarrollo sustentable.

Resulta palmaria la apreciación de que la protección jurídica en materia ambiental debe proyectarse hacia el futuro en orden a la irreversibilidad -la mayoría de las veces-, de las consecuencias dañosas para el ambiente que resultan de las actividades humanas. Toda la atención debe estar puesta precisamente en la prevención de esos efectos no queridos de las acciones que hacen al desarrollo.

A la luz de tal concepto, y en orden a las particularidades y grado de peligrosidad de los residuos radioactivos, el constituyente de reforma ha incorporado a nuestra Ley Suprema una cláusula específica: "Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos" (art. 41 in fine)

La claridad de la redacción nos inhibe de toda interpretación que vaya más allá de la propia literalidad de la cláusula. Se trata de una prohibición manifiesta que no admite excepciones. Por lo tanto toda

interpretación que llevara a establecer algún tipo de diferenciación que tuviera por finalidad modificar el sentido categórico del texto citado a efectos de ese modo de deducir consecuencias jurídicas que morigerasen dicha cláusula, sería irrazonable. Y, de ese modo se estaría contrariando uno de los principios básicos en materia de aplicación y de hermenéutica constitucional y legislativa, el que consiste en la prohibición, tanto para el intérprete, como asimismo para el que reglamenta, de generar divisiones, categorías, subtipos, en suma distinciones, allí donde el constituyente o el legislador no lo han hecho (conf. art. 28 C.N.).

Pues bien, si esto último fuera consentido, lo que se estaría permitiendo, es que quienes tienen a su cargo la delicada y compleja tarea de poner en efectiva vigencia a las disposiciones constitucionales, en realidad las modifiquen a través de categorías u otro tipo de casuística, con el propósito de contrariar los fines y hasta el mismo texto de la norma que se reglamenta o se interpreta.

Cabe señalar que esto ocurriría si para el contrato Australia-INVAP se concluyera que:

- Se trata de una importación temporaria ya que el combustible gastado viene para ser procesado y luego de algunos años retorna a Australia. Pues bien, estaríamos frente a una interpretación arbitraria e irrazonable, en tanto y cuanto el texto de la propia Constitución no distingue entre ingresos permanentes y temporarios de residuos peligrosos.

- No es basura nuclear, es combustible quemado y es posible utilizar parte de él nuevamente. El artículo 3 de la Ley 25.018 ("Régimen de Gestión de residuos Radiactivos") no deja dudas al prescribir que: "A efectos de la presente ley, se entiende por residuo radiactivo todo material radiactivo, combinado o no con material no radiactivo, que haya sido utilizado en procesos productivos o aplicaciones, para los cuales no se prevean usos inmediatos posteriores en la misma instalación, y que, por sus características radiológicas, no puedan ser dispersados en el ambiente de acuerdo con los límites establecidos por la Autoridad Regulatoria Nuclear". De manera que si el material radiactivo no va a ser utilizado en forma inmediata por el reactor que lo produjo (en este caso el reactor Australiano), dicho material es considerado "residuo radiactivo" para la ley vigente en el ordenamiento nacional. Además, por medio de este temperamento se está obligando al país a realizar determinado tipo de procesamiento de residuos nucleares que aún no han sido evaluados ni aprobados por los organismos específicos.

2.3.2. Vinculación de la decisión en recurso con las obligaciones internacionales asumidas por la República en virtud del "Acuerdo entre la República Argentina y Australia sobre Cooperación en los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear" (Ley 26.014).

De los términos del referido Acuerdo no surge (ni tácitamente) que la República Argentina se haya obligado internacional-

mente a ingresar "temporalmente" a su territorio el "combustible irradiado" en el reactor de investigación provisto a Australia a los fines de su acondicionamiento o procesamiento.

Veamos en particular lo previsto por el art. 12 de dicho Acuerdo en el que la recurrente funda su posición:

"1. Cuando se irradie combustible en un reactor de investigación provisto por la Argentina a Australia:

a) si así fuere solicitado, la Argentina asegurará que dicho combustible sea procesado o acondicionado mediante arreglos apropiados a fin de hacerlo apto para su disposición en Australia;

b) Australia podrá dar consentimiento previo por escrito para el reprocesamiento a fin de recuperar el material nuclear para su uso ulterior conforme las disposiciones del presente Acuerdo; y

c) Australia permitirá el subsiguiente regreso hacia Australia de todo el combustible acondicionado y todos los desechos radiactivos resultantes de tal procesamiento, o acondicionamiento, o reprocesamiento conforme a los puntos 1 (a) y 1 (b) de este Artículo.

Cualquier transferencia de combustible irradiado bajo este Artículo estará sujeta a lo estipulado en el Artículo 11 de este Acuerdo".

Mi parte se pregunta dónde se encuentra previsto el ingreso al territorio argentino del combustible quemado de un reactor nuclear.

El Fallo en recurso en modo alguno vulnera o contradice la disposición antes transcripta (ni ninguna otra del mismo cuerpo legal) del Acuerdo oportunamente celebrado con Australia, ni mucho menos coloca a la República Argentina ante un posible caso de responsabilidad internacional por incumplimiento de sus obligaciones internacionales, en la medida -reitero- en que no existe colisión entre la sentencia y el articulado del convenio internacional.

Por otra parte, cabe destacar que dada la jerarquía del art. 41 de la Constitución Nacional, todas las normas que se dicten en consecuencia tienen un orden de prelación inferior y por lo tanto deben cederse con su contenido. Caso contrario estarían colisionando con el texto de la Ley Fundamental y debería declararse su inconstitucionalidad (conf.: art. 31 C.N)

3.

Conclusión

En el caso, las autoridades nacionales pretenden infringir las previsiones del cuarto párrafo del referido art. 41 C.N. intentando ingresar al territorio nacional residuos radiactivos. Ese Alto Tribunal debe impedir que se consuma este agravio. ♦