



Infraestructura. Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas.

Dr. Juan Rodrigo Walsh. Titular de Walsh Abogados y Consultores Ambientales

1/10

Ing. Carlos Cortizas:

Para referirse a las cuestiones jurídicas, al marco jurídico, hablará el Dr. Juan Rodrigo Walsh, que es Abogado especializado en Derecho de los Recursos Naturales y Medio Ambiente. Tiene un Master en Derecho Ambiental del King's College Aberdeen University de Escocia. Se desempeñó como Director del Suplemento de Derecho Ambiental de la Revista La Ley. Fue Subsecretario de Medio Ambiente de la Ciudad de Buenos Aires hasta 2000. Fue Consultor de diversos organismos tales como el Fondo Mundial para la Naturaleza, la Fundación Vida Silvestre Argentina, Banco Mundial, la OEA y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza. Fue Facilitador del Foro Global sobre Soja Responsable. Actualmente es Miembro de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente y se desempeña en forma independiente en Walsh Abogados y Consultores Ambientales.

Dr. Juan Rodrigo Walsh:

Realmente es muy difícil, después de las palabras del Ing. Claude Della Paolera, con su visión –realmente ha sido un precursor acá en la Argentina- y después de la presentación de la Ing. Graciela Gerola, decir algo original.

Además, algunas cosas que voy a decir tienen un eco en las palabras del primer panel que escuchamos sobre el transporte. Porque hay algunas cuestiones que son comunes. Hablábamos de la infraestructura, cuando uno piensa en la infraestructura ferroviaria de la Argentina, se construyó entre 1890 y 1915 y sigue siendo la misma que tenemos hoy. Della Paolera hablaba del crecimiento de la mancha urbana, de la mancha de aceite que crece en la ciudad de Buenos Aires y en todas las grandes megaciudades del mundo. Y tenemos una infraestructura atrasada con respecto a estas necesidades –lo vemos en saneamiento, lo vemos en provisión de agua- en el caso de la gestión de residuos tenemos una situación similar.

Realmente agradezco al CAI la posibilidad de compartir algunas reflexiones, algunas ideas con ustedes respecto de los marcos jurídicos, los marcos institucionales. Y quiero rescatar algo que se dijo en el panel anterior, creo que fue el Lic. José Barbero, cuando hablaba de las dificultades en la logística y cómo incide esto en la competitividad de la Argentina. Y a pesar de que uno intuitivamente diría “es un problema de



Infraestructura. Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas.

Dr. Juan Rodrigo Walsh. Titular de Walsh Abogados y Consultores Ambientales

2/10

infraestructura, es un problema de inversión”, señalo que uno de los principales problemas con la logística es la calidad institucional. Y cuando hablamos de la calidad institucional, también en el caso de la gestión de residuos tiene mucho que ver con esto.

Yo lo que voy a plantear en mi presentación es una premisa y es que la norma la tenemos, tenemos los marcos jurídicos. Pero algo que también se dijo antes: muchas veces no es problema de la ley, sino de la voluntad de aplicarla. La ley en definitiva no es otra cosa –y más en estos campos, donde se está hablando de servicios públicos, de cuestiones que tienen que ver con la gestión del ambiente, con la sustentabilidad- la ley es un instrumento que tiene que plasmar la voluntad política de soluciones, la voluntad política de un proyecto estratégico.

Yo lo que voy a plantear en esta charla es que las normas las tenemos, tenemos buenos marcos, tenemos buenos instrumentos jurídicos. Lo que está faltando es un análisis y una visión de la necesidad y de la voluntad política de llevarlo a cabo. Creo que esto es como voy a terminar la presentación.

Indudablemente la cuestión de la basura es central para la política ambiental de la Argentina. Y esto es común a todos los países del mundo. Vamos a ver más adelante cómo este es un fenómeno común de todo el mundo, tanto del mundo desarrollado, del mundo en vías de desarrollo, de las ciudades ricas y las pobres. Tendrá una complejidad distinta, tendrá matices diferentes, pero el problema de la basura es un problema central a la política ambiental.

Tenemos un marco legal, tenemos un marco jurídico desde la Constitución Nacional y la Reforma de la Constitución del año '94, que incorpora el medio ambiente, que nos brinda –pasando por las Leyes de Presupuestos Mínimos y la Ley de Presupuestos Mínimos Específicos para la Gestión de Residuos- una serie de pautas que nos indican el camino a seguir en este sentido.

¿Qué significa la Ley de Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios que planteó la Ing. Gerola recién como un paradigma nuevo en este sentido? Voy a hacer una pequeña referencia al Derecho Comparado. No es por casualidad y no es por decir “los europeos hacen esto bien o mal”. No, simplemente para ver que muchas de las cuestiones que están en la Ley de Gestión Integral de Residuos



Infraestructura. Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas.

Dr. Juan Rodrigo Walsh. Titular de Walsh Abogados y Consultores Ambientales

3/10

tienen un correlato en el Derecho Comparado. Hay ciertos principios que son de sentido común. No tanto del Derecho, son más de sentido común que vienen bajando. Y uno dice “si esto es así, es tan obvio”. Como el principio de la gradualidad, la progresividad, la razonabilidad, y estos están en la legislación comparada y han sido tomados en nuestra legislación.

¿Qué papel juega la legislación complementaria? Y esto es algo que también surgió en uno de los paneles de la mañana. El problema del transporte en el área metropolitana, la necesidad de coordinar jurisdicciones, coordinar las funciones de la Nación, de la Provincia y de los Municipios. Y esto en el caso de los residuos plantea los mismos desafíos.

Y algunas conclusiones, que ya lo adelanté de alguna manera. Creo que la conclusión es: las normas las tenemos, los instrumentos están, necesitamos la voluntad política, la visión de asumir las políticas en su consecuencia.

¿Cuáles son los problemas de los residuos? Insisto, el problema es común a toda la Argentina. El problema de los vertederos municipales supuestamente controlados, que es la regla general del arte de la gestión de residuos y de la disposición final en gran parte de nuestro país, con riesgos para la salud, focos de contaminación de aguas superficiales y subterráneas, y algo que tiene que ver con –creo que fue el eje central de la exposición de Della Paolera, y es algo que creo que hoy en día se está discutiendo cada vez más- el ordenamiento territorial como eje de las políticas ambientales. Fíjense los conflictos por usos alternativos de suelos, las cuestiones de falta de planificación que tome en cuenta las necesidades de infraestructura urbana, periurbana, la necesidad de planificar qué vamos a hacer con la gestión de residuos y cómo se traduce esto en la infraestructura.

Y por último –ordenamiento territorial, gestión de residuos- algo que pasa inadvertido: el tema costos. Pensemos que para los municipios, y particularmente los municipios medianos y pequeños, la gestión de residuos representa la parte del león de sus presupuestos. Y esto también es una cuestión a plantear cuando discutimos gestión de residuos.

Esto es un panorama de qué es lo que es la gestión de residuos en gran parte de la



Infraestructura. Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas.

Dr. Juan Rodrigo Walsh. Titular de Walsh Abogados y Consultores Ambientales

4/10

Argentina. Esto es precario. Y esto ustedes lo pueden ver en cuanto a provincia rica, pobre, según la región. Yo esto lo he visto en Formosa; lo he visto en Santa Cruz; lo he visto en Calafate, que vive del turismo internacional y lo he visto en el Chaco. Esto es un común denominador. Y es propio del Tercer Mundo. A veces los funcionarios o los especialistas nos comparan y nos dicen que el modelo debe ser España, Italia, Australia. Pero en la Argentina, en gran medida la gestión de residuos tiene características propias del Tercer Mundo, y a veces tenemos que analizar esto en este contexto también.

Pobreza, marginalidad, residuos y agua. Yo no sé por qué en la Argentina hay un común denominador: gestión de residuos al lado de cursos de agua. Esto que ven es Santa Fe, esto es provincia de Buenos Aires: junto al agua. Esto también es un problema ambiental y es un problema que tiene que ver con la falta de entidad que tiene el ordenamiento del territorio y la falta de calidad institucional, en definitiva, en gran parte de nuestro país.

En el caso del AMBA -y voy a ir muy poco por acá, pero creo que es un tema que es importante, por la entidad que tiene, por la escala que tiene- la gestión que tiene de residuos sólidos urbanos tiene su propia particularidad y sus propias dificultades. Hoy en gran medida la gestión de residuos en las áreas, en las grandes conurbaciones, entra en crisis, toda una serie de razones que ya han sido planteadas –en algunos casos son razones técnicas económicas- y esto tiene que ver con cuestiones de costos. Yo mencionaba recién las dificultades que tienen muchos municipios en afrontar los costos y yo decía también la cuestión política de no querer blanquear esto, no querer explicitar que la gestión de residuos implica afrontar costos. La falta de ordenamiento territorial, la falta de planificación y previsión del largo plazo, la infraestructura, hay que pensarlo en el término medio y término largo. Elemento central cuando hablamos de política ambiental. Y el proceso de falta de inversión generalizada en la infraestructura que hemos vivido en la Argentina.

Desde el punto de vista social ha habido un crecimiento en la zona metropolitana, y yo diría que este crecimiento es propio de todas las ciudades del mundo. Sea el Gran México, el Gran San Pablo, el Gran Carachi, Bombay o cualquier ciudad del mundo tiene esta dificultad. No hay sitios socialmente aptos para radicar nuevos rellenos. Los fenómenos Nimby y Nehme, que de alguna manera se mencionó antes (“no en mi patio



Infraestructura. Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas.

Dr. Juan Rodrigo Walsh. Titular de Walsh Abogados y Consultores Ambientales

5/10

trasero, no en mi gestión”) son muy comunes en la Argentina de hoy. La cuestión ha sido abordada por la Justicia. Simplemente no voy a entrar en detalles con esto, pero, el CEAMSE conoce bien la cantidad de acciones judiciales. Estos fallos judiciales y este contexto también están condicionando la toma de decisiones políticas.

Insisto: también desde el tema político e institucional. Hay reivindicaciones localistas. Hay crisis de marcos regulatorios. Pero, como decía antes, los marcos regulatorios han ido cambiando y están las herramientas jurídicas e institucionales para plantear modelos de solución y modelos estratégicos. Personalmente soy un convencido de que cada vez más falta la visión estratégica respecto del problema, a lo que se suma la aversión que lamentablemente existe en todo el mundo, pero que está potenciada en la Argentina, a pagar costo político. Y esto es un tema central cuando hablamos de cuestiones como la gestión de residuos o como la dotación de infraestructura. Nadie quiere pagar el costo político de diseñar e implementar un sistema en el mediano y largo plazo.

Simplemente para decir algo que vemos en todo el mundo. Esto es una publicación de The Economist del mes pasado que plantea los problemas de las grandes ciudades en el mundo. Haciendo este parangón entre las ciudades del Primer Mundo y las ciudades del Tercer Mundo. Plantea los problemas de infraestructura, los problemas de gestión de residuos. Insisto: la visión es común a todas las ciudades del mundo. Particularmente si pensamos que el fenómeno de migración de áreas rurales a áreas urbanas es un fenómeno común, potenciado en América Latina. Esto trae tremendas presiones sobre la infraestructura urbana.

Y en este sentido el problema de la basura, sea en la ciudad de Buenos Aires, sea en el Gran Rosario, en el Gran Córdoba, es común a todas las megaciudades del globo. Insisto: también uno ve estos problemas en San Francisco, en Nueva York, en Londres, Barcelona, es general a todo el mundo. Y es uno de los grandes desafíos. Nosotros podemos resumir esto de esta manera, todos generamos la basura pero nadie quiere asumir la responsabilidad por su gestión.

¿Qué es lo que nos dice el Derecho en este sentido? Decía antes, la Constitución incorpora la cláusula ambiental en el año '94. Establece la necesidad y la obligación de dictar presupuestos mínimos desde la Nación como un rango o como un piso mínimo



Infraestructura. Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas.

Dr. Juan Rodrigo Walsh. Titular de Walsh Abogados y Consultores Ambientales

6/10

de protección ambiental en todo el país. En función de esto se dicta una Ley General del Ambiente como marco para la política ambiental a nivel nacional. Y, ya bajando a un nivel de detalle inferior, la Ley 25.916 establece los presupuestos mínimos para la gestión de residuos domiciliarios. Cuando uno habla de los presupuestos mínimos, la Ley General del Ambiente, hay que entenderla como un todo articulado. Es decir, hay principios generales de política ambiental, que surgen de la Ley General del Ambiente, que deben bajar a cada una de estas normas.

¿Qué es lo que establece la Ley 25.916? Principio de la gestión integral. Como decíamos antes, plantea la gestión integral con esta visión estratégica, y la necesidad de una coordinación interinstitucional, interjurisdiccional.

¿Cuáles son los lineamientos básicos de la Ley 25.916? Y por esto les decía antes, no hay nada nuevo. De alguna manera los marcos normativos tienen un sentido programático y nos dan herramientas para bajar a tierra una política de gestión. Plantea, por ejemplo, la regionalización en la gestión de residuos. Y esto es algo que desde el sentido común, creo que todos, y particularmente desde la Ingeniería, podemos compartir como lógica, en cuanto a bajar los costos, compartir los costos, compartir los esfuerzos.

La Ley planteó plazos para la adecuación. Y esto es importante. La Ley como norma programática que establece una política tiene que tener horizontes en cuanto al logro de metas. Lamentablemente fue vetada, por razones de costo político más que nada, y hay una relación muy clara entre la 25.916 con las otras Leyes de Presupuestos Mínimos. Y con la normativa local. Es decir, esto tiene que funcionar de manera armónica y articulada.

Por ejemplo, ¿cuál es la política de gestión integral de residuos sólidos urbanos y los principios que mencionaba antes y vamos a ver al final que establece la Ley General del Ambiente respecto a la implementación? Gradualidad, proporcionalidad, principio de prevención.

¿Cuáles son los objetivos de esta norma? Nuevamente, no podemos estar en desacuerdo con esto. Adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante la gestión integral, entendiendo esto como un todo. Promover la valorización de los



Infraestructura. Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas.

Dr. Juan Rodrigo Walsh. Titular de Walsh Abogados y Consultores Ambientales

7/10

residuos domiciliarios. Acá nuevamente, con la lógica que planteaba la Ing. Gerola anteriormente. Esto es un mercado, esto tiene que tener una lógica económica y una viabilidad económica y técnica. Lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final. Ese balance entre lo económico, lo social y lo ambiental.

Y plantea dentro de la gestión integral una serie de desafíos. ¿Cuáles son los patrones de generación de residuos sólidos urbanos? ¿Cómo generar menos? ¿Cómo generar elementos de incentivo, premios y castigos para generar menos? ¿Cuál es el papel de una política de envases, por ejemplo? Se está discutiendo en este momento una Ley de Envases. Sistema de recolección y logística. El tema del reciclado. ¿Qué vamos a reciclar? ¿Cómo? ¿Y de qué manera? Y, en todo caso, si esto, por razones ambientales, por razones sociales, entendemos que es un bien colectivo, ¿cómo se paga, se paga por sí mismo, hace falta un subsidio?

Los métodos de disposición final, y de esto también se habló antes. Los marcos jurídicos locales como normas complementarias, y esto es bien, bien complejo y bien necesario de elaborar. Esto sólo lo voy a mencionar. De alguna manera se lo planteó antes, yo lo estoy planteando en otros términos. Esto es lo que la UE plantea como prioridades. Reducir, reutilizar, reciclar, recuperación de energía a disposición final. Nuevamente, fíjense que la reducción, reutilización y reciclado cuentan con un apoyo desde lo político, desde lo estatal.

Hay una cantidad de directivas de la UE que plantean esto, en el caso de rellenos sanitarios, en el caso de reducción de envoltorios y envases, y esto que es propio de la legislación comparada, ha sido asimilado en gran medida por nuestra legislación y por la legislación en gran parte del mundo.

Simplemente para ver algunas opciones acá. Los europeos hablan de una mejor opción ambiental practicable. Esto es un juicio de razonabilidad. La mejor tecnología disponible de acuerdo a la factibilidad financiera. Por eso cuando hablamos de tecnologías como el plasma o la incineración, la pregunta es: “¿es técnicamente factible?, ¿es económicamente viable para el contexto de la Argentina?”

Principio de la proximidad. Principio de autosuficiencia. ¿Qué es lo que pasa con los costos de transporte, los riesgos de transporte? Es decir, acá hay un costo-beneficio



Infraestructura. Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas.

Dr. Juan Rodrigo Walsh. Titular de Walsh Abogados y Consultores Ambientales

8/10

entre trasladar residuos y hacer un tratamiento próximo a su lugar de generación. Pero siempre dentro de un marco de razonabilidad.

La Ley lo que establece es una serie de directivas para el Estado Nacional en materia de gestión integral de residuos. Formular políticas en materia de gestión de residuos consensuado con las jurisdicciones provinciales. Fomentar medidas que contemplen la integración de los circuitos informales de recolección de residuos. Yo creo que el tema de la crisis del 2001 y el fenómeno de la marginalidad que se generó alrededor de la gestión de residuos ha condicionado en gran medida, por la coyuntura particular, la visión estratégica que debería tener esta norma.

Proveer asesoramiento para la organización de programas de valorización y sistemas de recolección diferenciada. Esto es algo que también se hace en el resto del mundo. No bajar una norma, sino darles a los actores del mercado, de alguna manera, la posibilidad de elaborar sus propios esquemas, y en forma subsidiaria entra el Estado para complementar esto.

Promover la participación de la población en programas. Y también incentivar la participación de los sectores productivos y del comercio de bienes en la gestión integral de residuos. De nada sirve hacer esto contra la realidad del mercado.

Impulsar y consensuar un programa nacional de metas cuantificables. Muy a menudo en la Argentina vemos normas voluntaristas que dicen “hay que reducir metas a tal año; basura 0; basura 30% ”. Esto hay que impulsar, hay que consensuarlo, hay que ver si es factible, hay que definir esto de manera progresiva y con actualización periódica. Esto es un proceso iterativo.

Créame, los europeos han planteado metas que no han podido alcanzar y lo han tenido que revisar. Al igual que en Japón, al igual que en EE.UU.

El COFEMA tiene un rol importante en cuanto a consensuar la política de gestión. Lamentablemente el COFEMA es un órgano que ha tenido, yo creo, serias dificultades a la hora de definir una política ambiental nacional. Las Leyes de Presupuestos Mínimos, la Constitución le da un rol en la formulación de políticas, pero no le ha dado la institucionalidad para poder llevarlo adelante.



Infraestructura. Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas.

Dr. Juan Rodrigo Walsh. Titular de Walsh Abogados y Consultores Ambientales

9/10

¿Cuál es el papel de la legislación complementaria? Y esto es importante, porque son, en definitiva, las normas locales, provinciales y municipales las que van a bajar a tierra estas directrices que están en las Leyes de Presupuestos Mínimos y en las Leyes Generales. Fijense la Ley General del Ambiente de la provincia de Buenos Aires –y tomé un solo caso de la provincia de Buenos Aires, pero esto es aplicable a muchas otras jurisdicciones- ya tiene más de 10 años. Fijense algunas de las cosas respecto de la evaluación del impacto ambiental, previa localización de sitios para disposición final, teniendo en cuenta las pautas de ordenamiento territorial. Minimización en la generación. Recuperación de materia o energía. Principios que ya tienen 10 años, no hay nada nuevo con esto.

Algunos de los principios que tiene: Responsabilidad compartida. El principio de solidaridad, cooperación y progresividad. Metas realistas, metas que se pueden cumplir. Y la definición de gestión integral, como una gestión ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible, y socialmente aceptable. Esto está en la normativa de la provincia de Buenos Aires de reciente sanción.

Voy a ir adelantando, porque muchos de éstos, insisto, son principios de sentido común y son principios que están ya en la normativa. Con lo cual, la verdad es que no es un tema de falta de normas, sino la falta de una voluntad política para implementarlo. Voy a ir a las conclusiones.

Un tema que tiene la normativa de la provincia es promover acuerdos regionales entre municipios, pero también acuerdos interjurisdiccionales en el marco de lo que establece la Constitución Nacional para acuerdos entre jurisdicciones.

El problema de la basura no va a desaparecer por sí solo. Obviamente las soluciones exigen inversiones e infraestructura. No es verdad que falta un marco normativo general. Esto está, está a nivel nacional, está a nivel de la provincia de Buenos Aires, Mendoza, Córdoba, éstos son simplemente ejemplos. No es un problema de falta de normas. La Constitución Nacional y los propios principios de la política ambiental son perfectamente aplicables a soluciones institucionales para la gestión integral de residuos. Éstos son simplemente algunos de ellos. Y son principios que tranquilamente nos pueden orientar y nos pueden inspirar una política de gestión ambiental.



Infraestructura. Tratamientos de Residuos Sólidos Urbanos. El metabolismo de las ciudades. Alternativas tecnológicas.

Dr. Juan Rodrigo Walsh. Titular de Walsh Abogados y Consultores Ambientales

10/10

Una cosa que creo que está muy instalada en el inconsciente colectivo, en los medios y en la sociedad. No hay política ambiental gratuita. A pesar de lo que nos digan algunas ONG's, y lo que nos puedan decir los medios. Tener una calidad ambiental cuesta dinero y es una inversión necesaria, pero hay que ver cómo se paga. Y esto es así. La calidad ambiental tiene precio y los recursos naturales escasos tienen valor. Y esto lo tenemos que tomar en cuenta para la energía, para la infraestructura y en este caso para la calidad ambiental. Creo que falta una voluntad política y una visión estratégica para diseñar y aplicar estas soluciones. Y con esto ya podemos dar por cerrado.

Algo que salía en los años '70 en algunas publicaciones era el eslogan de una empresa de servicios de Ingeniería: "no hay soluciones fáciles, sino opciones inteligentes". Todas las opciones tienen su costo, tanto económico como político. Y en el caso de los residuos, esto es así. Muchas gracias.