

PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Consideraciones acerca de la extraterritorialidad del transporte de residuos en zona de Comahue²

Resumen ejecutivo

El transporte transfronterizo de residuos debe ser analizado bajo el principio de la extraterritorialidad. No obstante ello, previo al desarrollo de cualquier política pública al respecto, deben analizarse las distintas normas que rigen localmente. En el presente trabajo en particular se toman las leyes de las provincias de Río Negro y Neuquén referidas a la disposición final de residuos con el fin de saber si su transporte transfronterizo no vulnera las legislaciones locales.

I) Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las distintas normas que rigen en las provincias de Río Negro y Neuquén, y en sus municipios, en lo relativo al ingreso, transporte, depósito, tratamiento y egreso de residuos en sus jurisdicciones. Tomamos como punto de partida las constituciones de cada una de ellas y luego procedemos a realizar un análisis más minucioso de sus leyes y sus ordenanzas.

II) Análisis normativo

Partamos de que la Constitución provincial de Neuquén sienta en su artículo 91 que "Queda prohibido en el territorio de la Provincia el ingreso de residuos radiactivos peligrosos o susceptibles de serlo".

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de diciembre de 2016.

Ahondando aún más, la Ley N°2.205 “prohíbe en la Provincia del Neuquén la introducción, el transporte, la circulación, el depósito transitorio o permanente, ya sea bajo las formas de repositorio; reservorio o basurero, de residuos o desechos radioactivos provenientes de combustible nuclear, centrales o plantas de procesamiento, originados en el territorio nacional o provenientes del extranjero. La prohibición se extiende a los residuos o desechos de origen químico o biológico de carácter peligroso y/o tóxico o susceptible de serlo”.

Es competencia de cada jurisdicción definir qué entiende por residuo y sus variantes. De acuerdo con la Ley Nacional N° 24.051 de Residuos Peligrosos, de manera genérica se entenderá por residuos peligrosos aquellos que “puedan causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.” De manera más específica, aclara que “serán considerados peligrosos los residuos indicados en el Anexo I o que posean alguna de las características enumeradas en el Anexo II de esta ley”, y luego comienza a enumerar una serie de elementos puntuales.

En el caso de Neuquén, existe el decreto 2656/1999, reglamentario de la ley 1875 – Régimen de Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente-, que brinda el siguiente glosario para definir las distintas categorías de residuos:

- **Residuo:** Es todo material que cuando por su cantidad, composición o particular naturaleza sea de difícil integración a los ciclos, flujos y procesos ecológicos normales.
- **Residuo Especial:** Es cualquier residuo, sustancia u objeto que pertenezca a alguna de las categorías enumeradas en el Anexo III, a menos que no tenga ninguna de las características intrínsecas descriptas en el Anexo IV, del Anexo VIII del Decreto, y, en general, todo material o sustancia que resulte objeto de desecho, volcado, vertido, derrame o abandono susceptible de perjudicar en forma directa o indirecta, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general
- **Residuo Sólido:** Es todo objeto o sustancia en estado sólido o semisólido, putrescible o no, exceptuando las excretas de origen humano o animal, proveniente de las actividades humanas desarrolladas en urbes, ciudades y poblaciones en general, que se abandona o rechaza porque ha perdido valor o utilidad para sus propietarios.

- **Residuos Domiciliarios:** Son aquellos que por su naturaleza, composición, cantidad y volumen son generados por actividades realizadas en viviendas o en establecimientos asimilables a éstas.
- **Residuos Comerciales:** Son aquellos generados en establecimientos comerciales y mercantiles, tales como, supermercados, depósitos, hoteles, restaurantes, confiterías, quioscos y en general, todos aquellos que requieren para su habilitación de una licencia comercial.
- **Residuos Institucionales:** Son aquellos generados en establecimientos educativos, gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados, militares, carcelarios y religiosos.
- **Residuos Patógenos:** Son aquellos generados en hospitales, sanatorios, clínicas, laboratorios, veterinarias, puestos sanitarios y en general todos aquellos establecimientos asistenciales, sean públicos o privados.

Los residuos sólidos urbanos, que son aquellos que nos competen en el presente informe, están contemplados en la Ley N° 2.648 de la Provincia de Neuquén, que adhiere a la Ley Nacional N° 25.916 sobre gestión de residuos sólidos urbanos. La norma define a estos residuos como aquellas “sustancias sólidas o semisólidas generadas por las actividades humanas comprendidas en la urbanización territorial, que debido a los procesos de consumo son desechadas y/o abandonadas. Quedan comprendidos aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios, excepto los residuos generados por los centros de salud públicos y/o privados y los residuos especiales regulados por la Ley 1875 (TO Resolución 592) y modificatorias u otras leyes vigentes”.

Como objetivos de la política ambiental provincial, menciona:

- a) Efectivizar la gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos por parte de todos los municipios y comisiones de fomento de la Provincia del Neuquén, promoviendo los principios de prevención y precaución ambiental.
- b) Promover un adecuado y racional manejo de los residuos sólidos urbanos, a fin de preservar los recursos naturales, resguardar la salud de la población y su calidad de vida.

- c) Diseñar e instrumentar programas en los distintos niveles educativos formales y no formales sobre las buenas prácticas ambientales en la temática de residuos sólidos urbanos.
- d) Desarrollar una progresiva toma de conciencia por parte de la población en general, respecto al manejo adecuado de los residuos sólidos urbanos, a fin de impedir la proliferación de basurales clandestinos.
- e) Erradicar los basurales a cielo abierto y todo tipo de tratamiento inadecuado de los residuos sólidos urbanos dentro del territorio provincial, a efectos de minimizar los impactos negativos que estas prácticas producen sobre el ambiente.
- f) Incorporar tecnologías y procesos ambientales aptos y adecuados a la realidad local y regional.

Para lograr la coordinación interjurisdiccional, crea al Comité Provincial de Medio Ambiente, que tendrá como siguientes objetivos:

- a) Propender a la formación de Unidades de Gestión, por regiones, conformadas por la Provincia y los municipios integrantes, en radios no mayores a los cien kilómetros (100 km), a efectos de consensuar políticas de gestión integral de los residuos sólidos urbanos.
- b) Acompañar las tomas de decisiones de las Unidades de Gestión ad hoc sobre los criterios técnicos, ambientales y económico-financieros a implementar en las distintas etapas de la gestión integral.
- c) Consensuar, junto a la autoridad de aplicación, las metas de valorización de los residuos sólidos urbanos.

A fines de su financiación, crea el Fondo de Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, que está constituido por:

- a) Las asignaciones anualmente dispuestas por el Poder Ejecutivo provincial en el Presupuesto General para la Administración Pública provincial.
- b) Lo recaudado en concepto de multas por infracciones en el marco de la presente Ley.
- c) Aportes provenientes de programas nacionales y/o internacionales, en la materia.

- d) Los obtenidos mediante aportes voluntarios, legados, donaciones y subsidios de personas físicas o jurídicas, públicas, privadas o mixtas.
- e) Aportes provenientes en concepto de acciones judiciales de reparación tendientes a restaurar, remediar o recomponer el ambiente, cuando éste haya sufrido daños como consecuencia de acciones antrópicas vinculadas a la gestión integral de residuos sólidos urbanos”.

Otro aspecto fundamental de la ley es que prohíbe en todo el territorio provincial la disposición final de residuos sólidos urbanos en basureros a cielo abierto, en un plazo de diez (10) años de sancionada. Por lo tanto, el programa de GIRSU deviene en un paso inevitable para la modernización del tratamiento de los desechos.

Finalmente invita a los municipios a adherir a sus disposiciones con el fin de promover la coordinación e interrelación de acciones de los entes de los distintos estamentos municipales y el Estado provincial.

Como podemos observar hasta aquí, las prohibiciones de introducir, transportar o depositar residuos en la provincia sólo se dirigen a los residuos peligrosos, omitiendo los residuos sólidos urbanos.

A nivel municipal, tampoco se encuentra inconveniente alguno para la aplicación del programa regional de GIRSU. Los municipios que se ven involucrados son aquellos que componen el área metropolitana de la Confluencia, a saber:

Provincia de Neuquén	Provincia de Río Negro
<ul style="list-style-type: none"> • Ciudad de Neuquén • Plottier • San Patricio del Chañar • Vista Alegre • Senillosa • Añelo 	<ul style="list-style-type: none"> • Cipolletti • Allén • Campo Grande • Contralmirante Cordero • General Fernández Oro • Cinco Saltos

	<ul style="list-style-type: none"> • General Roca • Villa Regina • Barda del Medio
--	---

Comenzando por la carta orgánica de la Ciudad de Neuquén, ésta fija en su artículo 37 que “La Municipalidad realizará el planeamiento integral del ejido, asegurando un ambiente sano y equilibrado, que satisfaga las necesidades actuales del hombre, sin comprometer las de las generaciones futuras, haciendo un uso racional de los recursos naturales y preservando el patrimonio natural y cultural (...)”

El trabajo articulado entre las provincias encuentra apoyo en el artículo 38 de la citada carta orgánica, en especial sus incisos 2), 3), 6) y 7) al establecer que “La Municipalidad promoverá convenios interjurisdiccionales a fin de: 2) Establecer normas de cooperación para la protección, conservación y recuperación del ambiente; 3) Fomentar políticas comunes de desarrollo; 6) Planificar conjuntamente la generación de actividades productivas, colaborando para obtener el financiamiento necesario y la capacitación del recurso humano; 7) Asegurar el desarrollo, la protección del ambiente y la realización de obras y emprendimientos de interés común, respetando su autonomía.

A continuación, trata las sustancias peligrosas en su artículo 47, obligando a la municipalidad a “realizar el control de la producción, circulación, almacenamiento, distribución y disposición final de sustancias peligrosas, contaminantes o tóxicas.”. Igualmente, en su artículo 48 prohíbe que en el ejido municipal se depositen “residuos originados en otras jurisdicciones de tipo radioactivo, tóxico, peligroso o susceptibles de serlo;”

Finalmente, habrá que tener cuidado de que el programa no afecte negativamente ninguna de las zonas de bardas no urbanizadas ni el talud que integra el sistema de cuencas aluvionales, ya que ellas se encuentran protegidas por el artículo 49.

La carta orgánica de la ciudad de Centenario otorga similar estatus de resguardo a la planicie de inundación del río Neuquén y el talud de la barda, a través de sus artículos 219 y 220.

Por otro lado, su artículo 221 obliga a la municipalidad a “garantizar formas de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos domiciliarios y todo tipo de efluentes, evitando la contaminación del ambiente y efectos negativos a la salud pública”. En este sentido, el programa de GIRSU cumple con sus disposiciones (si bien no se encargaría de tratar “todo tipo de efluentes”).

Siguiendo la tendencia de los otros municipios, su artículo 222 establece su facultad para controlar la producción, circulación, almacenamiento, distribución y disposición final de sustancias peligrosas, prohibiendo dentro de su ejido el depósito de residuos radioactivos, y los tóxicos peligrosos, o susceptibles de serlo, que se generen en otras jurisdicciones.

En San Patricio del Chañar se garantiza la preservación y mejoramiento del ambiente por medio de la ejecución de políticas especiales, pudiendo a tales fines impulsar planes e implementar programas y proyectos propios o en coordinación con otras jurisdicciones y organismos. También prohíbe expresamente “destinar tierras para depósito de desechos radiactivos, nucleares o altamente tóxicos” (art. 137).

La ciudad de Plottier prohíbe en todo su ejido los depósitos de residuos radioactivos, tóxicos, peligrosos o susceptibles de serlo, originados en otras regiones; debiendo realizar el control sobre producción, circulación, almacenamiento, distribución y disposición final de sustancias peligrosas, contaminantes o tóxicas. (arts. 153 y 154)

El resto de los municipios del área de La Confluencia no establecen nada respecto del manejo de desechos.

En cuanto a la Provincia de Río Negro, no encontramos contenida en su Constitución Provincial ninguna previsión respecto a los residuos que pueden ingresar o egresar de su territorio. No obstante, cuenta con una serie de leyes que abordan el tema.

La primera que podemos mencionar es la Ley N° 2.472 de Desechos Peligrosos. En su artículo primero prohíbe "el ingreso, transporte, transbordo, traslado o almacenamiento, permanente o transitorio en el territorio de Río Negro y su mar jurisdiccional, de residuos radioactivos y de desechos o residuos tóxicos de origen industrial, químico o biológico, cualquiera sea su lugar de origen, capaces de contaminar, infectar o degradar al medio ambiente y los ecosistemas y poner en

riesgo o peligro actual o potencial la vida o la salud de los habitantes de las generaciones futuras, así como la flora y fauna provincial y/o calidad ambiental”.

De manera similar reafirma esta postura su artículo tercero, al decir que no está permitida la instalación en territorio de la Provincia de Río Negro y/o las doscientos (200) millas de su mar jurisdiccional de: reservorios, repositorios, depósito, basureros permanentes o transitorios, con destino al almacenaje de todo material, insumos o desechos radioactivos, como así también de desechos biológicos o inerte, producidos fuera del territorio provincial, dentro del país o proveniente de terceros estados.

Para la disposición de sus propios desechos radioactivos y/o biológicos, la Provincia convendrá con sus pares y el Gobierno Nacional el mejor modo y lugar de almacenaje.

No obstante, en su artículo segundo permite el traslado en tránsito por el territorio provincial de residuos tóxicos y/o radiactivos propios o de otras jurisdicciones provinciales o del país, siempre que estuviese sujeto a convenio de autorización con las jurisdicciones originarias de los mismos y sometidos a las normas de control, seguridad y prevención que establezca la reglamentación.

Además, existen las leyes 2.599 y 3.013. La primera de ellas trata sobre los residuos sanitarios patológicos o contaminantes; mientras que la segunda regula la recolección y reducción de pilas, el tratamiento de efluentes cloacales e industriales y el de residuos patológicos, respectivamente.

Al igual que sucede con Neuquén, no existe ninguna norma que prohíba a la provincia de Río Negro trasladar sus residuos sólidos urbanos a la provincia de Neuquén para que ésta les dé tratamiento.

Procediendo a un análisis más minucioso a nivel local, las cartas orgánicas de Cipolletti, Allén, Campo Grande, Barda del Medio, General Roca y Villa Regina nada sientan respecto al manejo de desechos, sino que se limitan a dictar garantías genéricas de protección ambiental.

En sentido contrario, el municipio de Contralmirante Cordero anuncia en su carta fundamental que es su deber “Impulsar la construcción de plantas depuradoras de líquidos cloacales domiciliarios e industriales; instrumentar lo atinente a la limpieza urbana, evacuación, recolección, transporte y reciclaje de residuos, debiendo erradicar los vaciaderos a cielo abierto; dictar normas tendientes a un estricto control de las sustancias tóxicas de cualquier origen o características que

puedan engendrar riesgo real o potencial para la salud de la población, en especial las de origen industrial, contaminación química, física y biológica; prohibir en el ejido de Contralmirante Cordero la prospección, extracción, circulación, procesamiento, almacenamiento e instalación de depósitos de uranio o cualquier material susceptible de ser utilizado en el ciclo nuclear y sus desechos radiactivos”.

De forma similar, la carta orgánica de Cinco Saltos dice:

Artículo 40 - El ejido urbano de la ciudad de Cinco Saltos se considerará área de protección especial de manera tal que se declara zona No Nuclear por lo que está prohibido el establecimiento de depósitos y transporte de residuos originados en otras jurisdicciones de tipo radiactivo, tóxico, peligroso o susceptible de serlo, conforme a la ley Provincial M 2.472 o la que la reemplace.

Artículo 51 - El municipio desde su área ambiental deberá elaborar y desarrollar programas de higiene y protección del ambiente tales como reciclaje de vidrios, chatarra, pilas, etc., gestión de residuos peligrosos, aceites y otros, control de zoonosis

Artículo 52 - El Municipio establecerá el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generan en el ámbito de la ciudad en forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, a fin de proteger el ambiente, seres vivos y bienes. En este sentido, el municipio adopta como principio para la problemática de los residuos sólidos urbanos el concepto de “basura cero” entendido como el conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para la administración de un sistema que comprende, generación, disposición inicial selectiva, recolección diferenciada, transporte, tratamiento y transferencia, manejo y aprovechamiento, con el objeto de garantizar la reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos, a través del reciclado y la minimización de la generación, quedando excluidos los residuos patológicos, peligrosos, industriales, radiactivos o demás que surjan de la explotación de hidrocarburos

Artículo 155 - El Municipio designará un lugar adecuado para ser utilizado como basural y propenderá al tratamiento de los residuos y líquidos cloacales.

Por último, en General Fernández Oro se prohíbe la producción de energía nucleoelectrónica y el ingreso, la elaboración, el transporte y la tenencia de sustancia y residuos radiactivos (art. 7º), así como la producción y el ingreso a la localidad de los residuos y desechos peligrosos (art. 9º).

Habiendo expuesto el marco legal que afecta al programa de GIRSU, pasamos a analizar los principios del derecho ambiental que es menester tener presentes para su implementación:

Empecemos explicando que en materia de transporte de residuos peligrosos resultan principios internacionalmente aceptados y receptados por el ordenamiento jurídico argentino a través de la Ley N° 23.922, mediante la cual se ha ratificado el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, los principios de cooperación, consentimiento previo, autosuficiencia y proximidad.

Asimismo, la Ley N° 25.675 establece entre los objetivos de la política ambiental nacional, el de “Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional” (artículo 2º, inciso j).

Además, dicho sistema federal se encuentra instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 y los Anexos I (Acta Constitutiva del COFEMA) y II (Pacto Federal Ambiental) de la citada ley.

Entre los principios de la política ambiental enunciados en el artículo 4º de la Ley N° 25.675, corresponde destacar el de solidaridad y el de cooperación. El primero de ellos dispone que “la Nación y los Estados Provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos”.

El segundo establece que “los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional. El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta”.

En particular merece destacarse el principio de autosuficiencia, mediante el cual las partes se comprometen a tomar las medidas apropiadas para que sólo se permita el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos si el Estado de exportación no dispone de la capacidad técnica ni de los servicios requeridos o de lugares de eliminación adecuados a fin de eliminar los desechos de que se trate de manera ambientalmente racional y eficiente.

Además, el mismo Convenio adopta el principio de proximidad o movimientos mínimos de residuos peligrosos. Dicho principio establece que cada parte tomará las medidas apropiadas para velar porque el movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos y otros desechos se reduzca al mínimo compatible con un manejo ambientalmente racional y eficiente de esos desechos, y que se lleve a cabo de forma que se protejan la salud humana y el medio ambiente de los efectos nocivos que puedan derivarse de dicho movimiento (art. 4º, punto 2.d).

Hay que reconocer que constituye una circunstancia fáctica que la mayoría de las jurisdicciones locales no cuentan con la capacidad técnica necesaria para el adecuado tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos generados en sus jurisdicciones. Entonces, una variedad de razones tornan de difícil concreción práctica que cada jurisdicción posea la diversidad de infraestructura de tratamiento, acorde con la variedad de residuos que allí se generen; situación que, además, no se correspondería con un criterio de manejo racional.

Todo lo dicho en los párrafos anteriores es de igual aplicación al manejo de los RSU en la región objeto de este informe. Dadas las obligaciones exigidas al manejo de los residuos peligrosos y los principios que les son aplicables, no vemos razón por la cual el programa de GIRSU, que dispone de medidas similares pero para el manejo de desechos mucho más inocuos, podría verse objetado.

III) Conclusiones

Podemos concluir entonces que el programa regional de GIRSU que planean llevar a cabo conjuntamente las provincias de Neuquén y Río Negro no presenta ningún inconveniente desde el punto de vista legal, siempre y tanto no incurran en ningún movimiento transfronterizo o local de residuos considerados “peligrosos” o “especiales”. La misma solución se aplica a los municipios que participen del programa.

Es aconsejable dar cumplimiento de los principios ambientales antes de comenzar cualquier acción que pueda significar una controversia o riesgo para el medio ambiente. En tal sentido, la ciudad de Neuquén deberá arbitrar los medios para que los residuos provenientes desde otras jurisdicciones sean gestionados localmente con los mismos parámetros que Neuquén aplica para sí misma. Los convenios que se celebren para que desde otras localidades se puedan trasladar residuos

para su disposición en la Ciudad de Neuquén, deberían habilitar a ésta última a poder fiscalizar que entre los residuos urbanos no se incluyan residuos cuyo ingreso está prohibido por la legislación provincial (radiactivos, peligrosos, etc.). De no hacerse los controles respectivos, Neuquén se convertiría en la depositaria de las externalidades negativas que la mala gestión de residuos por parte de otras localidades puedan llegar a generar.

FUNDACION NUEVAS GENERACIONES

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACION HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina