

EMERGENCIAS AMBIENTALES

I. INTRODUCCIÓN

En el presente capítulo se realiza un relevamiento de las normas regulatorias de determinadas situaciones de emergencia en sitios definidos de la Ciudad, uno de los ejes incluidos en la propuesta de estructura del Anteproyecto de Código Ambiental, como así también las problemáticas identificadas y posibles soluciones tendientes a resguardar la seguridad de la población y del ambiente.

En los últimos tiempos la sociedad ha cobrado conciencia de la necesidad de una eficaz política de prevención y respuesta ante situaciones de emergencia, tanto de las de origen natural como las de origen social. Sin embargo, la estructura del Estado no ha sido diseñada para responder a esta índole de situaciones, lo que crea problemas de difícil solución, que requieren de una normativa específica y de políticas acordes.

En Argentina, contamos con un significativo retraso en esta materia, lo que nos hace especialmente vulnerables ante cualquier contingencia desfavorable, situación agravada por los impactos del cambio climático que significa la probabilidad de una mayor frecuencia de eventos extremos.

Frente a ello, el desafío del proceso de elaboración del futuro Código Ambiental será profundizar en su perfeccionamiento en cuanto a los aspectos regulatorios, como así también avanzar sobre las fortalezas y debilidades en cuanto la aplicación de las normas existentes, con el objeto de proponer los cambios necesarios para que se cuente con herramientas de prevención y actuación efectivas en el tratamiento de las emergencias ambientales.

En cuanto al análisis de la normativa comparada, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (Decreto N° 2811/74 y sus modificaciones) de Colombia, sin ahondar en conceptos o detalles simplemente establece la necesidad de actuar frente a las emergencias ambientales con medidas tendientes a contrarrestar los peligros generados,

Por su parte, el Código de Medio Ambiente de Francia trata el tema en el marco de la previsión de riesgos naturales, tales como crecientes, ciclones, avalanchas, erupciones volcánicas, sismos e incendios forestales. Prevé la elaboración de planes de prevención para estas emergencias, y crea un fondo de prevención de riesgos naturales destinado a financiar, dentro de los límites de sus recursos, las indemnizaciones concedidas en virtud de la ley así como los gastos derivados de la restricción al acceso y eventual demolición de los bienes expuestos y los gastos de prevención relacionados con las evacuaciones temporales y el realojamiento de las personas expuestas a los riesgos generados por la emergencia. Por último, dispone que este fondo se conforme de una contribución proveniente del resultado de la recaudación de las primas adicionales relativas a la garantía contra el riesgo de catástrofes naturales, previstas en el Código de Seguros.

II. NORMATIVA

Conforme lo anterior, a continuación se mencionan las leyes identificadas:

A- INFRAESTRUCTURA Y SANEAMIENTO URBANO: DOS CASOS DE LA ZONA SUR DE LA CIUDAD.

Por medio de la Ley N° 1333/04, se declaró al barrio Ramón Carrillo en emergencia ambiental y de infraestructura, por el término de un año, obligando al Poder Ejecutivo - a través de sus organismos técnicos- a realizar la adecuación de la infraestructura a los fines de lograr el funcionamiento correcto de la red de desagües cloacales y pluviales, las redes subterráneas de distribución de energía eléctrica y gas natural, la repavimentación y construcción de veredas y la red de alumbrado público. El plazo que fijaba esta ley, es decir la declaración de emergencia, fue prorrogado dos veces por las Leyes N° 1719/05 y 2194/07. Esta última ordenó al Poder Ejecutivo elaborar un informe bimestral de las obras realizadas y remitir a la legislatura local el cronograma anual de obras previstas.

Por su parte, la Ley N° 2281/07 declaró la emergencia en infraestructura y saneamiento urbano de la zona sur de la ciudad y creó un fondo para la atención de la misma. De acuerdo a la ley el denominado "Fondo de Emergencia en Infraestructura y Saneamiento de la zona Sur de la Ciudad" tiene por objeto asistir en la financiación total o parcial de estudios, proyectos, obras, mantenimientos y suministros en la ejecución de programas de saneamiento e infraestructura urbana básica requeridos con carácter prioritario o urgente en el área delimitada por la norma. La gestión de este fondo ha sido encomendado a una Unidad Ejecutora, en tanto que para su administración financiera se previó la constitución de un fideicomiso especial a cargo del Banco Ciudad de Buenos Aires. Se destaca la creación de una Comisión de Seguimiento de la Ejecución del Fondo –integrada por seis legisladores-, con la misión de monitorear el avance de la inversión acordada e informar a la Legislatura acerca de la situación y desarrollo de los planes aprobados.

B- AMBIENTAL Y SANITARIA: RIACHUELO.

Un comentario especial merece la sanción de la Ley N° 2057/06 por medio de la cual se declaró la emergencia ambiental y sanitaria de la Cuenca Matanza-Riachuelo. En este sentido, se señalan las previsiones siguientes:

- El plazo de la declaración de emergencia es de cinco años.
- Tiene por objeto asegurar el derecho a la salud, a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano en los términos de los artículos 41 y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional y artículos 26, 27, 28 y 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Define a la cuenca como "Área Ambientalmente Crítica" en los términos de la Ley N° 123 de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Asigna la suma de hasta trescientos millones de pesos para el cumplimiento de la norma.
- Faculta al gobierno local a establecer las medidas e incentivos económicos, financieros y fiscales adecuados para la reconversión de las empresas a fin de prevenir y mitigar la

contaminación del área, dando prioridad a las Pequeñas y Medianas Empresas radicadas en la ciudad.

-Obliga al Poder Ejecutivo a:

“1)Realizar un censo habitacional sobre la ribera del Riachuelo identificándose claramente las características ambientales y socioeconómicas como el acceso al servicio de agua potable y cloacas.

2)Arbitrar los medios necesarios para trasladar y reubicar a todas las personas que vivan en asentamientos precarios sobre la margen del Riachuelo correspondiente a la ciudad y estén siendo negativamente afectados por el mismo.

3)Brindar una inmediata y adecuada asistencia y atención médica integral a todos los afectados, garantizando positivamente el acceso a los servicios de salud y medicamentos que correspondan a la problemática.

4)Desarrollar estrategias de prevención y promoción de la salud.

5)Formar, en cada uno de los hospitales de la cuenca del Riachuelo, un "Centro de Salud Ambiental", garantizando una infraestructura apropiada y la participación de profesionales expertos en salud ambiental, contaminación y su tratamiento.

6)Sin perjuicio de lo estipulado en los incisos 2, 3 y 4 del presente artículo, llevar un registro específico que comprenda todas las consultas o atenciones médicas de la Ciudad relacionadas con el impacto contaminante de la Cuenca Matanza-Riachuelo. Dicho registro debe contener los datos generales del paciente, zona de residencia, síntomas y las características o patologías de las afecciones atendidas.

7)Actualizar el censo de los emprendimientos fabriles o comerciales que se encuentren en la cuenca del Riachuelo. Se deberá detallar lugar exacto de ubicación, la actividad, modo de producción, cantidad de empleados, proveedores, forma de tratamiento y eliminación de los residuos.

8)Realizar estudios en el agua, suelo y aire de la cuenca del Riachuelo con el objeto de determinar los contaminantes predominantes.

9)Arbitrar, dentro de los veinte (20) días de sancionada la presente ley, las medidas necesarias para garantizar la recolección diaria de residuos domiciliarios mediante recipientes y contenedores apropiados y la eliminación de basurales en toda la Cuenca del Matanza - Riachuelo, en concordancia con la Ley N° 1.854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

10)Realizar en la Cuenca del Riachuelo un control de roedores con el objeto de evitar su proliferación.

11) En consonancia con la Ley de la Ciudad N° 1.687 de Educación Ambiental, realizar una amplia y activa campaña de concientización ambiental en toda la cuenca y de prevención de enfermedades relacionadas con el deterioro ambiental y sanitario.

12)Arbitrar las medidas necesarias a fin de elaborar, y coordinar con otras jurisdicciones un plan de ordenamiento hídrico que permita el tratamiento de efluentes cloacales y pluviales de la. A fin de viabilizar el tratamiento de los efluentes cloacales se articularán acciones conjuntas con AySA S.A.

13)Articular con el ETOSS acciones para el urgente saneamiento en las Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios reconocidos en la Ley N° 148 de la ciudad”¹.

Resulta importante destacar que la ley previó la creación de la “Comisión por el Riachuelo” en el marco del Consejo Asesor Permanente definido en la Ley N° 123/99, cuyo objeto es realizar el seguimiento de la aplicación de la ley, y que debía constituirse en el plazo de veinte días desde la promulgación de la ley. Esta Comisión se integra por:

¹ Asimismo, obliga al Poder Ejecutivo a establecerá un plan de acción en relación a los barcos interdictos, embargados o abandonados por sus dueños, a fin de lograr su remoción de las aguas del Riachuelo.

“a) Cinco (5) representantes del Poder Ejecutivo de las áreas de salud, medio ambiente, vivienda, derechos humanos y sociales y planeamiento y obras públicas, todos con rango no inferior a Director General.

b) Cinco (5) legisladores de la ciudad, o quienes los representen, designados por la Legislatura a instancia de los bloques legislativos, propiciando la proporcionalidad política.

c) Representantes de las empresas fabriles que desarrollen actividades en la cuenca y su zona de influencia.

d) Representantes de las organizaciones de la sociedad civil, específicamente de pobladores aledaños, que propendan a la protección del ambiente”

La norma instó al gobierno local a celebrar un tratado interjurisdiccional² en el plazo de noventa días con el Poder Ejecutivo Nacional y la Provincia de Buenos Aires, para constituir una Autoridad de Cuenca, con facultades de regulación, control y poder de policía, para la gestión de las operaciones de saneamiento y prevención de contaminación de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Por último, cabe mencionar que, en cumplimiento de esta ley, se dictaron las siguientes normas:

- Por Decreto N° 2225/06 se aprobó el texto del contrato a suscribir para la recuperación de los basurales a cielo abierto (art. 2 inc. 9, Ley N° 2057)
- Por Resolución N° 449-MMAGC-07 se creó en el ámbito de la Subsecretaría de Política y Gestión Ambiental, el Registro de Organizaciones No Gubernamentales representativas de pobladores aledaños a la Cuenca Matanza-

² De acuerdo a la norma, el tratado debía contener los siguientes lineamientos :

“a) Prever que todos los organismos hoy existentes con jurisdicción y/o competencia sobre la Cuenca Matanza-Riachuelo se subordinen en lo que corresponda a la Autoridad de Cuenca que se cree.

b) Dotar a la Autoridad de Cuenca de recursos financieros, materiales y humanos suficientes, según corresponda y de un sistema de información que genere una continuidad institucional respecto de los proyectos llevados adelante.

c) Integrar en la estructura de la Autoridad de Cuenca la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

d) Nombrar por concurso público de oposición y antecedentes a los equipos técnicos, cuya función será la elaboración de propuestas y diagnósticos para la Autoridad de Cuenca.

e) Elaborar, en el plazo de noventa (90) días, un Plan de Gestión de la Cuenca orientado al saneamiento, invitando a participar en el mismo a organismos técnicos públicos y a las universidades públicas nacionales. Dicho plan deberá ser presentado ante los Poderes Ejecutivos de la Nación, provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

f) Desarrollar indicadores de desempeño y de cumplimiento de metas aplicable a toda la gestión de la Autoridad de Cuenca que permita determinar prioridades y detectar deficiencias y retrasos en la ejecución de los programas.

g) Establecer un marco normativo e institucional claro de modo de eliminar las superposiciones de competencias y los vacíos normativos y propiciar la coordinación institucional.

h) Otorgar a la Autoridad de Cuenca competencias en la definición de metas y en la implementación de acciones en materia de contaminación de origen cloacal e industrial.

i) Implementar programas de difusión y educación ambiental.

j) Garantizar la publicidad de las acciones de la Autoridad de Cuenca a través de sencillos y completos sistemas de acceso a la información.

k) Establecer mecanismos de auditoría que garanticen un manejo eficaz, eficiente y transparente de la Autoridad de Cuenca con participación de la Auditoría General de la Ciudad y las organizaciones de la sociedad civil, invitándose a la Nación y a la provincia de Buenos Aires para que se expidan en el mismo sentido”.

Riachuelo, a fin de integrar la Comisión de seguimiento mencionada más arriba (art. 7, Ley N° 2057)

- Por Resolución N° 1472-MSGC-07 se aprobó el programa de salud para la población de la Cuenca (art. 2° inc. 3, Ley N° 2057)

C- PLAN METROPOLITANO DE DEFENSA CIVIL

Mediante el Decreto N° 2252/99, se aprobó el "Plan Maestro Metropolitano de Defensa Civil". Actualizado por el Decreto N° 622/04, tiene como objetivo "buscar niveles de eficiencia tales que permitan comprometer a todos los actores sociales tanto en la prevención como en la respuesta de manera de minimizar los costos materiales e inmateriales que generan una situación de emergencia".

En este sentido, el Plan define a la Defensa Civil "...como el conjunto de medidas y actividades, estructurales o no, tendientes a mitigar los efectos que los desastres de cualquier origen puedan provocar sobre la población, su hábitat y sus bienes o sobre los procesos económicos y/o infraestructura incorporados al desarrollo". Asimismo, se establece que su rol estará destinado a coordinar y facilitar, a partir de la elaboración de planes, el accionar de los servicios operativos, con sistemas preestablecidos que permitan disparar automáticamente la ejecución de los planes de acción ante una situación de alerta.

Los eventos desfavorables que el Plan contempla son: inundaciones, incendios, riesgos de transporte público, riesgo en el transporte de sustancias peligrosas, explosión, agresiones de origen industrial, riesgo sanitario, riesgos debido a concentraciones humanas, hundimientos y tormentas severas.

D- PLAN DE EVACUACIÓN Y SIMULACRO

En casos de incendio, explosión o advertencia de explosión, la Ley N° 1346/03 establece que "el Plan será de aplicación obligatoria en edificios, tanto del ámbito público como del ámbito privado, de oficinas, escuelas, hospitales y en todos aquellos edificios con atención al público, adecuándolo a las características propias del inmueble, su destino y de las personas que lo utilicen siendo de aplicación voluntaria en los edificios de vivienda". Y agrega que: "Los simulacros considerados en el Plan serán realizados al menos dos veces al año".

E- PLAN DE PREVENCIÓN DE EMERGENCIAS

A través de la reciente Resolución N° 211/SSEMERG/07, y con el objeto de organizar planes de emergencia adecuados que permitan desarrollar eficazmente el compromiso asumido frente a la ciudadanía, el entonces Ministerio de Gobierno aprobó el "Plan de Prevención de Emergencias", a cargo de la Subsecretaría de Emergencias, debiendo las Direcciones Generales de Defensa Civil, Guardia de Auxilio y Emergencia, de Mantenimiento de la Flota Automotor y la de Logística, informar a aquella Subsecretaría los resultados de la ejecución de los programas pertenecientes a dicho Plan.

Por último, según los propios considerandos de la norma mencionada, la misma constituye una herramienta necesaria para sistematizar el conjunto de medidas y

acciones tendientes a disminuir la vulnerabilidad de la ciudadanía y sus bienes en situaciones de emergencias o desastres.

Conflictos

De la investigación realizada, surge en relación a este marco normativo las siguientes problemáticas, o cuestiones pendientes de solución:

-Falta de un marco jurídico general que regule de manera integral a las emergencias ambientales, impidiendo un accionar efectivo y eficaz en materia de estrategias y prevención.

-El "Plan Maestro Metropolitano de Defensa Civil" procura resolver cuestiones de exagerado detalle³, dejando de lado, en lo sustancial, las consideraciones preventivas, como así tampoco resuelve los problemas institucionales para la aplicación de la normativa.

-Falencias del sistema de emergencias. Algunos casos concretos que reflejan dicha situación son: el incendio de un local bailable en el cual fallecieron 194 personas, dejando entrever la inexistencia de planes de contingencia; la rotura de un caño maestro de gas, en pleno barrio de Palermo Nuevo que, a pesar de no haber víctimas, se pudo comprobar la falta de capacitación de los médicos del sanatorio de la Trinidad para realizar la evacuación de los pacientes, en su mayoría, niños recién nacidos y ancianos, como así también las irregularidades en el control de una empresa contratada por el GCABA para realizar obras en las inmediaciones de aquel caño. Asimismo, cabe recordar lo acontecido a comienzos de 1999 por las grandes deficiencias en la prestación del servicio de electricidad por parte de la empresa EDESUR. En igual sentido, merece recordar el rol pasivo y tardío de los organismos públicos competentes para la toma de medidas en el caso de una estación de servicio cuyos tanques estuvieron dañados, por lo cual se produjo una dilatada pérdida de nafta, la que se detectó cuando provocó una explosión en el subterráneo de la línea E. A muchos años del evento inicial, se midió una contaminación de napas con hidrocarburos de más de una hectárea bajo la Avenida 9 de Julio⁴. Por último, han sucedido casos que reflejan que el alerta meteorológico, herramienta de gran importancia en la prevención de accidentes, no está siendo utilizado en la medida de sus posibilidades.

-Nula participación ciudadana en el tratamiento de las cuestiones atinentes a las emergencias. Estas pueden incidir sobre amplios espacios geográficos, afectar una amplia cantidad de personas y requerir por lo tanto de la intervención de profesionales de diferentes especialidades, como así también de diversos organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil.

-Atomización de competencias entre diversos organismos públicos para la gestión y ejecución de las medidas tendientes a resolver cuestiones de emergencia.

³ Ejemplos de ello son a qué hora deberá servirse la comida a los evacuados por algún desastre, o la cantidad de metros de alambre necesarios para determinadas actuaciones

⁴ Actualmente, la estación Independencia de aquella línea del subterráneo tiene un pasaje clausurado por las filtraciones de nafta, con una bomba extractora de gases en continuo funcionamiento para evitar que se alcanzaran los niveles de explosividad.

-Rigidez de un sistema presupuestario no pensado para atender gastos inesperados.

-Falta de generación de conocimiento técnico sobre los desastres que puedan llegar a ocurrir y el modo de prevenirlos, como así también el distanciamiento de los científicos y los políticos que hace que los decisores no utilicen adecuadamente los conocimientos producidos por la sociedad.

-Ausencia de un mapa oficial de áreas con riesgo de inundación. Su incorporación a los Códigos de Planeamiento Urbano y de Edificación, permitiría contar con una estrategia sobre inundaciones, con normas urbanísticas diferenciadas para las zonas con riesgo de anegamiento⁵.

En este contexto, se han podido llegar a las siguientes iniciativas preliminares en miras a superar las problemáticas detectadas en el marco del proceso de elaboración participada del anteproyecto del Código Ambiental, con el objeto de comenzar a construir la normativa sobre emergencias:

-La normativa que se incluya en el Código Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires deberá estar enmarcada en una Ley Nacional de Prevención y Respuesta ante Emergencias de Presupuestos Mínimos, tal como lo establece la Constitución Nacional en su Art. 41°, aún pendiente.

-Necesidad de establecer acuerdos con el Gobierno Nacional y Provincial para la gestión de eventos desfavorables en espacios compartidos o de jurisdicción nacional.

-La incorporación en las evaluaciones de impacto ambiental respecto a los planes de contingencia, para graves accidentes posibles en el respectivo emprendimiento, y luego analizados en la Audiencia Pública, evita que resulte una respuesta meramente formal al requerimiento de la Ley N° 123/99.

-Resulta indispensable la zonificación correspondiente a las áreas inundables en el Código de Planeamiento Urbano.

⁵ Dentro del ámbito gubernamental, en los documentos elaborados por el Consejo del Plan Urbano Ambiental se encuentran interesantes recomendaciones, a saber:

- “Evaluar de manera inmediata (y en conjunto con la provincia de Buenos Aires y los municipios de Vicente López, San Martín, 3 de Febrero y La Matanza, cuando corresponda), los espacios de las cuencas altas y medias, para establecer la existencia de parcelas de cierta magnitud que actúen, o pudieran actuar, como absorbentes actuales o potenciales de lluvia, y que ameriten establecer normas o incentivos para garantizar el mantenimiento de las mayores superficies absorbentes posibles, o en compensación piletas de retención temporaria de agua.

- Verificar, a la luz de un estudio inmobiliario, la posibilidad de implementar un plan de largo plazo destinado a recuperar paulatinamente para el uso público recreativo y forestado, las áreas actualmente más vulnerables a inundación, buscando así limitar los perjuicios a los residentes e incrementando paralelamente la superficie de uso público”.

A su vez, un estudio del Banco Mundial señala la necesidad de incorporar el riesgo de inundación a la normativa de la Ciudad:

“La ausencia de un código que estipule pautas de construcción genera respuestas individuales para mitigar el impacto de la inundación o minimizar las pérdidas que provocan; en los tramos inferior y medio, de las cuencas del Vega, Medrano y White se observan muchos edificios y negocios con escalones que elevan la entrada hasta medio metro del suelo, y en los sectores terminales de las cuencas es frecuente observar compuertas domiciliarias que se accionan durante los picos de inundación”.

-Definir un rol integrado para los organismos de prevención y respuesta ante emergencias, de modo que actúen como un sistema coordinado. Si los distintos organismos públicos actúan en forma de compartimentos estancos, su efectividad se reducirá notablemente.

-Difusión y educación pública sobre la temática, debiendo incorporar la prevención de emergencias en la currícula educativa en sus diferentes niveles.

-Establecer un fondo especial y exclusivo para el tratamiento de las emergencias ambientales, como así también legislar con el fin de facilitar la circulación de insumos, ante una emergencia, ya sea que estos provengan de jurisdicciones nacionales o del exterior.

Equipo de Trabajo:

Daniel A. Sabsay
María Eugenia Di Paola
Carina Quispe
Daniel Perpiñal
Belén Esteves