

Lebrero, Carlos. (2010). *Buenos Aires : En busca de una política ambiental*. En: Encrucijadas, no. 50. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubi.sisbi.uba.ar>>

## **BUENOS AIRES. EN BUSCA DE UNA POLÍTICA AMBIENTAL**

**Por Carlos Lebrero**

Profesor Titular Regular de Arquitectura

Director de la Maestría de Posgrado de Gestión Ambiental Metropolitana

*En la década del 60, en la zona costera de la ciudad de Buenos Aires, se prohibió el baño por la contaminación. Esta fue la consecuencia del impacto negativo en el recurso del agua ribereña del intercambio productivo de una ciudad que desde su fundación fue cabecera y puerto. Así, el río dejó de pertenecer a la ciudad, y se transformó en parte del sistema de desagües de los arroyos contaminados y el drenaje urbano. La evolución de la calidad del agua costera se fue deteriorando, sobre todo, en la primera franja. Un proceso similar se produjo en el Matanza Riachuelo. El autor plantea que los problemas costeros tienen posibilidades de reversión y de desarrollo futuro si se impulsa una fuerte política ambiental.*

Hay dos cuestiones ambientales sobre las que puedo referir un proceso de cambio definido, y ambas suceden en las aguas que bañan la costa del Área Metropolitana. No podríamos llamarlas catástrofes porque no fueron repentinas. Sin embargo, su efecto ha producido resultados de pérdida de servicios ambientales clave para el desarrollo metropolitano en plazos bastante cortos.

Sobre estas cuestiones podemos sacar conclusiones relacionadas con los problemas ambientales que arrastran a la degradación de las condiciones de vida en la ciudad. También en estos casos de flagrante desequilibrio es posible reconocer que la responsabilidad de la Universidad, que no ha sido aún debatida, va desarrollando experiencias sobre las que se puede reflexionar.

La ciudad de Buenos Aires ha avanzado desde su inicio en relación a los ciclos tecnológicos, y desde su origen tiene un fin determinado: ser cabecera y puerto de un espacio colonial amplio y complejo. Esta función la transforma en la ciudad capital y el desarrollo metropolitano está condicionado por el intercambio productivo con especialización en servicios gerenciados desde la ciudad principal. Es así como las formas de intercambio con la metrópolis primero y con los países de expansión industrial después generan la historia de la ciudad y de su forma.

En todo el frente costero se produce el mayor impacto de este intercambio, con la paradoja de áreas no desarrolladas y deterioradas por procesos no completados o estancados en períodos anteriores. Saskia Sassen observa como una constante que, “en las economías del subdesarrollo no se produce el paso a las formas de apropiación territorial de la posmodernidad por no haber completado los procesos de los períodos anteriores”(1). Esta condición de reemplazo lento de infraestructura, de transporte y de uso industrial hace que coexistan formas de reproducción económicas muy diferentes en todo el frente litoral, sin control del Estado con respecto al daño ambiental que producen estas relaciones.

Este descuido en el valor de los recursos produce el primer cambio sustantivo del que tengo recuerdo, que fue la prohibición de baño en las costas del Río de la Plata en la década del 60. La medida de lógica sanitaria en relación al medio contaminado modifica los hábitos de recreación de gran parte de los habitantes de la ciudad metropolitana, que contaban con la costa como

lugar de esparcimiento.

Este cambio corresponde a la inhabilitación formal de una extensión de 70 km de longitud, desde San Fernando hasta Ensenada, que contaban en su mayoría con cierta adecuación del paisaje como costa pública con balnearios. El impacto negativo en el recurso del agua ribereña equivalió a negar el contacto con el medio natural a gran parte de la población. Esta medida fue aceptada por una opinión general genuflexa como un hecho ineluctable de los efectos del crecimiento productivo. El río dejó de pertenecer a la ciudad, y se transformó en parte del sistema abstracto de los desagües de los arroyos contaminados y el drenaje urbano.

La evolución de la calidad del agua costera se fue deteriorando, sobre todo, en la primera franja que recibe el aporte de los arroyos con contaminación química y orgánica creciente por efecto del crecimiento urbano. La evolución de la contaminación, directamente relacionada con el grado de descontrol del vertido de efluentes de la ciudad, presiona sobre el principal recurso natural metropolitano.

No se encuentran comparativas de largo plazo válidas, por la modificación del perfil costero y por la modificación de parámetros de medición en períodos largos. Sin embargo, se puede reconocer que las condiciones de afectación crecientes al río por los efluentes de los arroyos son más altas, cuanto mayor es la cercanía a la costa. (2)

La pérdida de contacto con el río profundiza la tradición de negación del componente natural del territorio y de las políticas sanitarias discontinuas de los últimos treinta años. Esta postergación hizo crisis en el período de la privatización de la Empresa de Obras Sanitarias en los años 90. La población ha subsidiado con la pérdida del servicio ambiental costero este problema que ya lleva más de cincuenta años y es de difícil reversión.

Las condiciones del río como cuerpo de disposición final de efluentes fue empeorando por el volcamiento de la contaminación industrial creciente y por una política de crecimiento de la red sanitaria que tuvo insuficiente inversión durante los 70 y 80, y mal manejo con las políticas de la privatización.

Otro de los temas que afecta al desarrollo costero de la ciudad es el transporte. Este da origen a la ciudad desde su fundación y ha provocado una discusión sobre la permanencia del puerto en su actual localización, desde 1870, con el plan de traslado del puerto a Ensenada, hasta hoy. Los estudios del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad como el Plan Estratégico Territorial de Planificación del gobierno Nacional consideran que el área debe ser desarrollada con el reordenamiento de todos sus componentes de transporte. Estas alternativas planteadas no están resueltas aún, y tienen tantos conflictos de interés entre las distintas jurisdicciones y actores que requieren políticas de estado para su solución.

Estas condiciones, inaceptables para una ciudad Metropolitana, han sido resueltas en muchas ciudades de la región -Montevideo, Rosario, o Río de Janeiro-, que pudieron devolver el uso de la costa a la población con una política consecuente de ordenamiento territorial y valorización del principal recurso de espacio público que es la costa.

Queda pendiente entonces, la dependencia del puerto, un plan y una ley de residuos sólidos compatible para la ciudad en la Región Metropolitana, un plan explícito de transporte urbano y

accesibilidad portuaria, y un plan ambiental metropolitano que reconozca la naturaleza y los servicios ambientales de la costa y los humedales.

La agenda ambiental para Buenos Aires podría ser un instrumento constitucional, aún no desarrollado, que permita una gestión participativa para aportar bases e indicadores para estos temas pendientes, el futuro de la costa y los intercambios entre el río y la ciudad.

El campo problemático está definido por la construcción del medio físico del borde urbano, con formas diversas que presentan alternativas positivas para la ciudad, y en otros casos, un creciente deterioro ambiental. Este problema que se puede verificar en las costas de la ciudad con el estuario también sucede de forma aguda con el Riachuelo. Esta cuestión pesa fuertemente en la historia ambiental de la ciudad y la evolución de la contaminación de los arroyos metropolitanos, en especial del Riachuelo, y se vincula con numerosos problemas que atraviesan los principales conflictos de inequidad en la ciudad.

El Matanza Riachuelo es un río que ha dado origen a la actividad portuaria de la ciudad y es nombrado como tal por Ruiz Díaz de Guzmán en el año 1612. “Mas la Divina Providencia proveyó de un Riachuelo, que tiene la ciudad por la parte de abajo como una milla, tan acomodado y seguro que metidos dentro de él los navíos, no siendo muy grandes, pueden estar sin amarrar con tanta seguridad como si estuvieran en una caja.” (3)

La envergadura metropolitana de este cauce es amplia y abarca una superficie aproximada de 2.338 Km<sup>2</sup> (Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano de la Nación, 1994, Mapa CMR, SSRH, 2009), con una longitud del cauce principal de 70 km. Si se tiene en cuenta la parte rectificadora, actualmente su longitud es de 85 km (Mapa CMR, SSRH, 2009). La misma se extiende de SO a NE entre la divisoria de agua con la Cuenca del Río Reconquista al Norte y con las del Samborombón - Salado al Sur, vertiendo sus aguas en el Río de la Plata, en la llamada Boca del Riachuelo. El equilibrio hidráulico de la zona inferior de la cuenca Matanza -Riachuelo resulta ser el más inestable de toda la Cuenca.

En cuanto a los aspectos hidráulicos, se presentan problemas de inundaciones debidos a grandes precipitaciones y al efecto de mareas meteorológicas de gran magnitud. El curso de agua principal y los arroyos afluentes tienen sus aguas muy contaminadas por el vaciado indiscriminado en las mismas de basura y efluentes industriales y cloacales. La cuenca tiene un grado de contaminación 4 denominado “estado de contaminación extrema” que corresponde a una pérdida casi total de vida acuática.

La población de la cuenca se vio afectada de forma creciente por este problema, y esta cuestión de deuda ambiental histórica desembocó en un juicio que se inicia con la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros contra el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad, sobre daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del río Matanza – Riachuelo)” y que llega por instancias judiciales hasta la Corte Suprema de Justicia.

En este caso es interesante referirnos al problema porque la función de la Universidad ha sido activa, participando de un complejo proceso político. La UBA fue consultada por la CSJN para informar sobre los expedientes presentados como descargo de las partes imputadas, en carácter de perito y los informes son evaluados para reconocer: las políticas ambientales; la consistencia de los estudios y propuestas con las políticas y la relación que se establece entre las formulaciones y la gestión.

En esa ocasión, la UBA respondió: "... el trabajo presentado no cumple las pautas mínimas de un plan de ordenamiento territorial sino que constituye una expresión de deseo o una metodología que se inicia para la realización futura de un plan... Falta una sistematización dentro del formato del planeamiento que permita comunicar y valorar un diagnóstico y las propuestas que establezcan el compromiso que asume la Secretaría con respecto a la cuenca del Matanza Riachuelo..." . (4)

Con un fallo ejemplar, la CSJN condenó a la Nación, la Provincia y la Ciudad expresando que "(...)como consecuencia de la decisión que se adopta, el proceso relativo a la reparación del daño continuará ante esta Corte puesto que no se refiere al futuro, sino a la atribución de responsabilidades patrimoniales derivadas de conductas adoptadas en el pasado, mantener intacta en cabeza del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional (...)" . (5)

Posteriormente, y para coordinar las acciones, se establece la creación de una Autoridad de Cuenca ACUMAR y la delegación de la ejecución del fallo al Juez Federal de Quilmes para unificar los criterios de gestión. "(...) asimismo, dado el carácter definitivo de esta sentencia, el proceso de ejecución debe ser delegado en un juzgado federal de primera instancia, a fin de garantizar la inmediatez de las decisiones y el efectivo control jurisdiccional de su cumplimiento".

Por la sentencia, la Autoridad de Cuenca queda obligada a cumplir los objetivos simultáneos consistentes en:

- La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca;
- La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos);
- La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

Estas obligaciones generadas por parte de la CSJN para los condenados, basadas en la nueva visión que otorga la Ley del Ambiente, están en curso de desarrollo con la coordinación de ACUMAR, la participación de AySA en las obras de saneamiento y la ejecución del fallo por parte del Juez Federal de Quilmes delegado para la ejecución. La UBA está colaborando con convenio de asistencia técnica para el proyecto de desarrollo costero y tratamiento con aireación del agua superficial.

Tanto el contenido de los objetivos como la gestión son resultado de un nuevo enfoque ambiental de los conflictos urbanos. Estas experiencias sobre la relación costera de la ciudad nos permiten valorar algunas cuestiones:

Las posibilidades de evolución en estos campos sólo se pueden conseguir si se establecen coordinaciones entre los diversos sectores del Estado, con la consecuente delegación en las autoridades territoriales para la solución de los problemas. Esta relación es problemática porque el poder político se consolida con las acciones en el territorio y el reconocimiento social, con lo que se desarrolla una natural competencia entre los actores. Sólo una voluntad política impulsada desde el más alto rango puede alinear estas voluntades dispersas en el Área Metropolitana, por lo que se puede deducir que la dependencia del destino metropolitano en relación al Poder Ejecutivo Nacional sigue siendo muy alta.

En el caso del Matanza Riachuelo, la Justicia tiene una participación positiva y activa en relación a la posibilidad de establecer nuevas condiciones para el ambiente y desarrollar un impulso unificador. Ha sido clave la acción de la Justicia que se prolongará hasta el cumplimiento del fallo para el Matanza Riachuelo, la experiencia es única y el ejercicio es altamente positivo.

El éxito mayor de esta gestión sería que la experiencia sirva para la coordinación y la resolución de los problemas comunes en el ámbito metropolitano, y que pueda ser repetida por los actores políticos, e instrumentada por leyes y normativa. Este horizonte está aún lejano.

La participación de la Universidad como perito y como asistencia técnica en la causa señalada ha aportado una opinión independiente vinculada con la experiencia académica. Para las coordinaciones de política ambiental y territorial -que requieren gran consenso y demandan una participación multidisciplinaria, con capacidad crítica e independencia de valoración-, su inclusión ha resultado positiva para el aporte a los organismos ejecutivos y judiciales responsables.

Con esta participación quedó claro que en ninguno de los dos casos se resuelve el problema de contaminación si no son realizadas las obras estructurales de conducción pluvial y de saneamiento en los bordes costeros del río de la Plata y del Riachuelo, que gestiona AySA con préstamo del Banco Mundial.

Los cambios de paradigma con respecto al ambiente y a la valorización de los recursos se concretan en el juicio, señalado como un ejemplo que puede servir para el desarrollo de las políticas de manejo costero integrado. El cambio en la relación con la costa urbana será sostenible si se actúa con políticas consensuadas que permitan desarrollar los planes y programas sectoriales disparadores de los procesos de reconversión. Esta coordinación es la que permitirá impulsar líneas de acción estructurales de largo plazo y la programación de las acciones no estructurales que acompañan los cambios para el manejo del medio.

Es positivo que finalice la naturalización, por parte de la comunidad, con respecto a la contaminación con procesos como el caso del río Uruguay con las pasteras, y el Riachuelo con el caso Mendoza, por nombrar dos cuestionamientos de la cuenca.

Los problemas costeros reconocidos tienen posibilidades de reversión y de desarrollo futuro si la percepción de los problemas alcanza la fortaleza necesaria para impulsar la política ambiental. Todavía quedan esperanzas de navegar el Riachuelo y de recorrer las costas como espacios recreativos que otorguen nueva calidad urbana a la población, recuperando el recuerdo de los balnearios ribereños que hacían más amable al verano porteño. El desafío ya es público y los resultados son posibles. Falta que se perciba algún éxito de gestión, con concreción de proyectos, para disparar un proceso positivo de reversión y mitigación de la actual situación de contaminación y alcanzar la restauración para permitir el contacto de la población con el río en la costa de la ciudad.

#### NOTAS

1 Saskia Sassen. La Ciudad Global. Ed Eudeba. 1999

2 Río de la Plata como Territorio. Compilador Juan Manuel Borthagaray. Dr. Julio E. Hermida. Calidad de las Aguas de la Franja Costera Sur. Pag 355 Ed. Infinito – FADU. Año 2002.

3 Ruiz Díaz de Guzmán (1612). La Argentina. Ed. Claridad 2010

4 Respuesta de la UBA a la CSJN

5 Extracto del Fallo de la CSJN