

Régimen jurídico de los residuos

Guillermo Acuña

Introducción

La presentación de este tema en el Programa de Capacitación en Derecho Ambiental no es casual, en la medida que una parte importante del trabajo de quienes hacen gestión ambiental está ligada a la política y régimen jurídico de los residuos en sus diversas formas. Así, llegamos a la conclusión, con base en la experiencia en América Latina y el Caribe, que aún persisten muchas deficiencias en materias de políticas de manejo de residuos, en general, y en particular en la gestión de residuos sólidos urbanos, cuando este tema, materia de la política pública, está reflejado en normase instituciones. Una interrogante al respecto que ya tiene tiempo flotando en el ambiente es por qué a pesar de que las tecnologías han avanzando de manera vertiginosa y que hay tratamientos específicos para distintos tipos de residuos junto a un cúmulo de conocimiento para manejarlos adecuadamente, éstos siguen manejándose de manera inadecuada, en muchos de nuestros países y ciudades.

Para hablar del problema es necesario situarlo en una dimensión geográfica y para ello, una caracterización de nuestra Región ayuda a tener una real dimensión del mismo. En primer lugar, es básicamente urbanizada, en donde como promedio, 75% del total de la población vive en áreas urbanas. Esta cifra ya nos sitúa en la relevancia del tema residuos sin siquiera tener que mencionarlo como un problema, debido a que la cantidad de ciudades con mas de 1 millón de habitantes pasaron de 25 en 1980, a más de 50 en 2006. Este fenómeno se da particularmente en el Caribe y en América Central.

Además, las ciudades de mayor tamaño están extendidas en términos territoriales y esta realidad no significa necesariamente que sea una buena opción, por lo menos en términos de gestión, y de gestión ambiental en particular. Lamentablemente, como un circuito imposible de alterar, las ciudades intermedias y pequeñas tienden a repetir los problemas de las grandes metrópolis: disponen mal sus residuos, tienen problemas de tráfico vehicular, lo que genera problemas de contaminación del aire. A ello, hay que agregarle, en general, una mala planeación de la localización de las actividades económico-industriales y las actividades económicas ilegales que también son generadoras de distintos tipos de residuos. Asimismo, se presentan problemas de calidad de vida asociados al acceso limitado al verde público parques, por ejemplo, es decir hay muy poco verde público por habitante, salvo ciertas excepciones destacadas como el caso de Curitiba, en Paraná, Brasil.

Otro tema que debe resaltarse para graficar el problema de los residuos es reconocer quiénes son los residentes urbanos. Se señala que la población total de la Región es de, aproximadamente, 560 millones de habitantes, de los cuales 40%, es decir más de 230 millones, son personas en estado de pobreza; del total de pobres, 61% son pobres urbanos, unos 135 millones de habitantes, es decir poco más de 20% del total de la población de la Región son pobres urbanos. Ese porcentaje tendió a estabilizarse a finales de 1990 en torno a distintos fenómenos de crisis y conductas demográficas que mostraron una cierta parálisis, pero a partir de 2000 la cifra de pobres urbanos comenzó nuevamente a incrementarse.

La razón del vínculo entre pobres urbanos y el tema residuos reside en que este grupo poblacional es el que tiene mayores dificultades o está excluido con el acceso a vivienda, o que no lo tiene a la salud si lo tiene es muy limitado, al

saneamiento básico o al agua. Para ellos es muy dificultoso porque, además, están expuestos a distintos tipos de riesgos de carácter tanto ambientales como naturales. No hay uno de los países de la Región que no haya padecido de algún fenómeno natural que ocasionara desastres y que haya tenido un importante impacto en este grupo poblacional. Además, estos pobres son, muchas veces, objeto de injusticias de carácter ambiental, no en términos de una resolución de un conflicto a través de un poder, sino en términos de equidad ambiental, cuando, por ejemplo, son expuestos a vertederos incontrolados, a sitios contaminados, a pasivos ambientales, a actividades industriales que por los distintos tipos de uso del suelo se permiten en las cercanías de zonas habitacionales donde hay utilización mixta del suelo.

Otros elementos que también vale la pena poner sobre la mesa son otros problemas ambientales urbanos, como la contaminación atmosférica, que está representando un problema urbano grave, especialmente en grandes áreas metropolitanas, como la Ciudad de México, Sao Paulo, Bogotá, Lima, Caracas, Quito, Santiago de Chile. Por lo tanto, es cierto afirmar que no hay ninguna gran ciudad, aún aquellas ubicadas en áreas de mejor ventilación como pueden ser ciudades litorales como Lima, Guayaquil, Montevideo, Río de Janeiro o Buenos Aires, que no padezcan, de alguna manera, problemas por la magnitud de las fuentes fijas de contaminación y por la forma en que las ciudades han ido creciendo. En principio, podría asegurarse que estos problemas están asociados a la falta de visión de medio y largo plazo en las políticas públicas.

En materia de saneamiento, la Región ha dado un paso importantísimo para mejorar el acceso al agua, aunque no necesariamente al agua potable; está en una situación bastante cómoda en ese sentido, pero eso no significa que estemos hablando de acceso a agua potable ni tampoco al tratamiento adecuado de las aguas residuales de carácter domiciliario, que son las más fáciles de tratar.

En cuanto a las aguas residuales no domésticas o industriales, los problemas comienzan con las redes colectoras inadecuadas y, en muchos casos, inexistentes. Esto está asociado a lo que se llama uso inadecuado del territorio, por las altas deficiencias en términos de planificación a pesar de los instrumentos existentes. De nuevo, la aplicación de la ley aparece como insuficiente cuando constatamos que el instrumento jurídico existe, pero las señales del desorden territorial urbano en nuestras ciudades nos muestran que dichos instrumentos no han sido aplicados o han sido aplicados de manera insuficiente. Hay una gran lista de instrumentos específicamente creados para definir el uso de territorios urbanos con nombres diversos, con formatos participativos como en Colombia. El inadecuado uso del territorio refleja un grave conflicto de intereses entre distintos actores por cierto, la mayoría de las veces asimétricos. En la medida en que las políticas y las regulaciones no alcancen a incorporarlos, identificarlos y absorberlos, tratando de darles algún tipo de solución, van a seguir multiplicándose permanentemente.

Los residuos sólidos urbanos son los más visibles, son complejos y también generan tensiones políticas. Otros tipos de residuos también son importantes en términos de efectos contaminantes, pero no son tan visibles. De hecho, muchas veces no sabemos dónde están; por ejemplo, los residuos industriales. En este sentido, en el manejo de los residuos sólidos se dan fuertes tensiones en términos territoriales. Nadie quiere tener cerca un depósito de residuos ni sólidos urbanos y menos industriales, una planta industrial o un relleno sanitario, ya sea que esté en condiciones jurídicas y técnicas adecuadas o que no lo esté. Esta oposición refleja la ausencia de políticas adecuadas para el manejo de los residuos y no el componente técnico de la

política para resolver el problema, una política “integral” que englobe todos los aspectos que este tema tiene encerrado.

Hay distintas clasificaciones y, por consiguiente, definiciones de ciertos tipos de residuos. Las clasificaciones se refieren a distintas condiciones de los residuos, a distintas composiciones líquidos, sólidos o gaseosos, si son contaminantes o no, etcétera. Las clasificaciones también hacen referencia a la complejidad de su tratamiento para una adecuada disposición, transporte y eliminación de los mismos. Además, un elemento que habitualmente es dejado de lado es la valoración económica de los residuos. No es ponerles un valor, sino que, intrínsecamente, hay un componente económico en el tema que no se puede dejar de tomar en cuenta. Las clasificaciones van desde residuos sólidos domiciliarios, residuos sólidos industriales que son considerados no domiciliarios y a la vez no peligrosos y residuos patológicos, los que, hay que aclararlo, no son todos los residuos hospitalarios. Habitualmente se comete el error, aparentemente superado, de considerar los costos de tratamiento de todos los residuos que se generan en los centros de salud, cuando no todos requieren un tratamiento especial.

Por su lado, los residuos peligrosos que han tenido una impronta muy importante a partir de un acuerdo internacional el Convenio de Basilea de 1989 sobre el movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos y su eliminación, que aborda el tema desde la perspectiva supranacional, y que genera obligaciones en el plano nacional, con responsabilidades para actuar frente a estos movimientos transfronterizos, aunque no necesariamente impone o establece una política. La mayoría de los países de nuestra Región lo han adoptado haciéndolo parte de su legislación, pero no todos han avanzado hacia regímenes jurídicos efectivos y completos en torno al manejo de los residuos peligrosos. En este ámbito, existen residuos especiales, los que por sus características tienen un régimen y un tratamiento particular, como los desechos nucleares. Éstos, por distintas circunstancias, requieren de patrones de seguridad y tratamiento mucho más sofisticados.

Existen pocos casos, por no decir que ninguno, en América Latina y el Caribe en donde el tema residuos esté presente en las agendas políticas. En el discurso político de los gobernantes y de los tomadores de decisiones prácticamente no aparece. Se habla de áreas protegidas, de la conservación de la biodiversidad, de cambio climático, de ozono, etcétera, pero, en general, esto que pareciera ser un tema mucho más cercano y visible para la sociedad en su conjunto no se incluye en la agenda política. Tampoco se reconoce la necesidad de que el tema sea abordado en todos los niveles del Estado, no en los distintos poderes si no en una perspectiva vertical. Es decir, si se analiza el tema en los países con estructuras federales, ¿dónde hay un abordaje del tema, en la unión, en la federación, en la nación, en los niveles subnacionales, regionales, provinciales o estatales o en los niveles locales? Digo esto porque en materia de desechos sólidos o residuos sólidos domiciliarios siempre se entendió que era un tema de la materia local, y que, por lo mismo, debía ser resuelto localmente, lo que obviamente resultaba en soluciones asimétricas que sin duda estaban ligadas a las capacidades de los gobiernos y en las autoridades locales para enfrentar este tema. Es muy probable que una gran ciudad tenga las capacidades, o que una ciudad intermedia de 100, 200, 300 mil habitantes también pueda seguir una política nacional aplicable en su territorio o establecer una ordenanza, convocar a los distintos actores que puedan ser prestadores de servicio de transporte, recolección, tratamiento y disposición final de estos residuos. La realidad es que no todos lo pueden hacer y la respuesta ante esto es que los resultados de las “acciones de gestión” estarán directamente condicionadas a las capacidades. Además, y para complicar aún más

las cosas, son numerosos, disímiles y muchas veces contradictorios los campos regulatorios jurídicos que se aplican en torno al tema de los residuos.

Hay algunos países que han avanzado hacia el establecimiento de políticas nacionales, de principios mínimos que deben ser tenidos en cuenta por los distintos actores en los diferentes niveles del Estado, pero que son muy difíciles de llevar a la práctica. Por supuesto, es mejor contar con una legislación que establece un marco, normas, las reglas de juego como operadores subnacionales o locales; sin embargo, su aplicación es muy compleja. Algunos “datos” para América Latina referidos a residuos sólidos domiciliarios muestran que, en promedio, se generan entre 500 gramos a 1.2 kg por habitante, por día en la Región. Si somos 560 millones de habitantes en América Latina y el Caribe, seamos conscientes de lo que significa esto en volumen. Es decir, estamos frente aun problema serio. No “vemos” esos residuos, o los vemos poco. Los que saben del tema saben cuál es el destino de los residuos, pero la mayoría de las personas no sabe que pasa con ellos. Por ejemplo, Santiago de Chile, con una población cercana a los 6 millones de habitantes, genera 5 millones de kg al día; su promedio es de un poco menos de un kg de habitante, por día. Otras ciudades, como Quito, con 1.6 millones debe generar un poco más de 1.2 millones de toneladas diarias. Córdoba, en Argentina, con 1 millón 200 mil habitantes, genera alrededor de otro millón. Por cierto, un dato relevante es que en comunas o municipios de altos ingresos se generan residuos sólidos domiciliarios de características y composiciones de los que se generan en países desarrollados. Por supuesto que existen localidades de bajos ingresos o áreas de grandes ciudades de bajos ingresos donde las características de estos residuos son mas asimilables a países en vías de desarrollo o a ciudades como Calcuta o Islamabad, donde hay un nivel muy bajo de composición de residuos inorgánicos en los residuos sólidos domiciliarios.

La mayoría de ese tipo de residuos son colectados en América Latina. Si se piensa que el ciclo de gestión más o menos adecuada para residuos sólidos domiciliarios implica recolección, transporte, tratamiento y disposición final, podemos decir que la primera etapa se cumple mayoritariamente, al igual que la segunda. Los problemas comienzan cuando se habla de tratamiento y disposición final adecuada. En algunas ciudades existen rellenos sanitarios tecnológicamente adecuados, como en Córdoba, Campinas, Santiago de Chile. Por otro lado, no hay ninguna de nuestras ciudades que no tenga un vertedero; pero existen depósitos que ya no funcionan como tales en los que ni siquiera ha habido un proceso de cierre adecuado. En esos casos estamos frente a pasivos ambientales importantes, además de condiciones de peligro relevantes, de carácter ambiental y natural, dado que muchos de esos vertederos no controlados o no adecuados están en áreas de alta vulnerabilidad, acumulan y emiten gases, se producen explosiones e incendios, y contaminación. Además de todo esto, hay pobres, pobres urbanos, quienes bajo el nombre de “hurgadores, papenadores, cartoneros” o “catadores,” como en Brasil, sobreviven de lo que rescatan de estos sitios. Son, por cierto, parte de nuestras realidades, además de actores en el tema residuos en la medida en que, de manera informal, forman parte de la economía de los residuos urbanos.

Pero, es necesario decirlo, hay muchas ciudades donde los desechos recolectados no son ni transportados ni son tratados, mucho menos son dispuestos adecuadamente. En esto tienen que ver, por cierto, los sistemas o modos de vida, en donde los patrones tanto de producción como de consumo son determinantes. Hay países donde más que políticas de minimización, las hay de recuperación y reciclaje, lo que no se traduce necesariamente en un “incentivo” a la no generación de residuos. En Europa, por ejemplo, muchos países cuentan con legislaciones, programas y políticas

más orientadas a no generar el problema. ¿Por qué? ¿Por qué los europeos enfrentan este problema más en términos de minimización que en términos de recuperación? ¿Qué problema tienen los europeos que no tienen otros países desarrollados? La respuesta es territorio; no cuentan con suficiente territorio, que es una de las variables centrales en este problema. No se puede hacer a un lado el tema territorial, el que juega un papel central en la agenda de una solución. La tendencia de los gobiernos europeos de ir hacia políticas de minimización está, entre otras causas, en la carencia de territorio, porque recolectar, tratar e incinerar tiene un costo elevadísimo, aunque se recuperen energía y el valor de esa quema.

De regreso a nuestra realidad, no contamos con políticas claras de minimización, no existen sistemas tarifarios adecuados y no se ha incorporado el criterio de contaminador-pagador. Pareciera que dicho criterio sólo aplica para los grandes generadores de contaminantes, aunque todos lo somos, en principio, en términos de que generamos desechos domiciliarios y debemos pagar para que el ciclo recolección, transporte, tratamiento y disposición sea financiado adecuadamente. La realidad es que no hay financiamiento adecuado ni sistemas tarifarios el que genera menos no paga menos, el que genera más no paga más, e, incluso, hay sistemas que incentivan perversamente la mayor generación de residuos. Lo que sí tenemos es un débil, disperso y no integrado sistema jurídico institucional. El panorama es bastante negativo a pesar de que existe el conocimiento de las técnicas de gestión y de disposición; nadie ignora la evolución de la ingeniería sanitaria, de las distintas tecnologías que hoy nos dan una gama de instrumentos realmente muy útiles.

Los residuos industriales los peligrosos y los no peligrosos tienen, en general, un destino desconocido en la Región. Muchos de los residuos no peligrosos entran en los circuitos de recuperación en donde actúan grupos sociales especializados en la recuperación de cartones y otros materiales de fácil comercialización. Los residuos peligrosos son mal manejados, a lo que se le suma el problema de que no hay catastros que permitan conocer los volúmenes de los mismos. ¿Cuánto se genera, cuánto es tratado, cuánto no es tratado pero sí es dispuesto de manera segura? El principio “de la cuna a la tumba”, de rigor para la materia de los residuos peligrosos, es prácticamente ignorado, dado que nadie sabe muy bien donde están y la responsabilidad de los generadores no queda clara.

Por cierto, los embalajes son un tema complejo también, que llevó a varios países desarrollados a adoptar medidas concretas para, por un lado, reducirlos y, por otro, garantizar su recuperación y reuso. Países como Chile, que son exportadores de frutas o flores, por ejemplo, enfrentaron el rechazo de sus productos cuando los embalajes no cumplían con las normas y restricciones que existen en los países receptores. En este sentido, los residuos de los embalajes tienen necesidades que son, paradójicamente, atendidas para los mercados externos pero no para los mercados locales. Esto ocurre, justamente, por la ausencia de políticas públicas adecuadas.

No es muy difícil confirmar que existe un problema grave y que el mismo está ligado a la ausencia de políticas integrales y sostenibles frente a este tema. Una política integral debe estar integrada por ocho componentes: políticos, tecnológicos, jurídicos, institucionales, de sensibilización y educación, de consumo y de comportamiento social. Por lo tanto, también existe la necesidad de que los ciudadanos se comporten como ciudadanos ambientales y que enfrenten este tema con responsabilidad.

En cuanto a los elementos políticos, se identifica a tres actores fundamentales involucrados en este tema: los generadores de desechos de tipo industrial; la población, que también es parte del circuito generador; y el gobierno o el Estado

con sus instituciones que debe enfrentar este tema, negociarlo y ordenarlo. Es parte en el juego donde, definitivamente, debe haber un componente “político” de la política. ¿Cuál es ese componente político? Reducir, minimizar o dejar que cada uno haga lo que quiera; ese tipo de decisiones son las decisiones de política, las que, en ocasiones, se toman con base en quienes son los generadores de residuos industriales, los cuales, dependiendo de su peso económico, imponen sus agendas de solución al problema. En ocasiones, las demandas sociales por una decisión política llegan a tales extremos que las autoridades asumen compromisos también con grupos de la sociedad. Pero, generalmente, los gobiernos actúan con una agenda en donde este tema no es prioritario en la política, salvo cuando hay conflictos o cuando ocurre algún accidente que provoque contaminación y daño a la salud de un grupo o grupos sociales.

En “términos tecnológicos”, se puede ver que se ha habido una evolución desde los años 50, cuando pasamos de una actitud de indiferencia cómplice frente al tema de los residuos y, en general frente a los temas ambientales, a una más crítica y sensible. En los años 60 apareció la ingeniería sanitaria, la que tuvo su época de esplendor en los años 70 y que significó una importante reducción en términos de emisiones y control de las mismas, aunque siempre en el clásico enfoque de solucionar el problema “al final de la cañería”, conocido como el abordaje de la política al final de la cañería, que fue lo que recogió la Conferencia de Estocolmo. Las propuestas de Estocolmo, en 1972, fueron para encarar el problema desde la tecnología. En los años 80 aparecieron las ideas de recuperación, reciclaje y de rehuso de muchos materiales y se avanzó vertiginosamente hacia la reducción de emisiones. Entre los años 90 y 2000 se evolucionó hacia la idea de minimizar, evitar y hasta el concepto de emisión cero, lo que con algunas tecnologías ya se han alcanzado.

En “términos de gestión”, existen dos principios de carácter estratégico, a partir de los cuales es mejor utilizar o abordar la mejor tecnología disponible para la solución de problemas específicos. Otro principio de carácter estratégico es el de las mejoras en las prácticas ambientales. En este sentido, es importante que el componente tecnológico esté emparentado, específicamente, con prácticas ambientales adecuadas para el cuidado del medio ambiente.

Entrando a las “categorías jurídicas” de esta política integral, nos acercamos a los famosos principios de la Declaración de Río de 1992, tales como el de sostenibilidad, quien contamina paga principio central en materia de asignación de responsabilidades y de gestión de residuos, el de la prevención, el de la precaución y el de responsabilidades comunes pero diferenciadas, entre otros. Un ejemplo interesante es el de acceso a la información en esta materia, el que permite saber si como grupo social se está expuesto o no a situaciones de riesgo sanitario, ambiental o de salud frente al problema de los residuos.

Con respecto a preceptos constitucionales, ¿qué constituciones hablan de residuos en general? Pocas; la mayoría contempla a los residuos de carácter nuclear, la prohibición del ingreso, el no ingreso de desechos peligrosos. Las constituciones y las leyes nacionales han avanzado algo en esta materia pero pareciera que el asunto es más discursivo que práctico. Los reglamentos técnicos que también son parte de todo el andamiaje jurídico que requieren la gestión y la política de residuos, los estándares y las normas técnicas, son los que nos imponen las “restricciones o limitaciones”, por ejemplo, a la forma en que los rellenos sanitarios y los vertederos de desechos deben estar adecuados. En ellos reconocemos las normas no voluntarias y las voluntarias, como las certificaciones, todo lo que tiene que ver con la voluntad

de un gobierno, un área de gestión específicamente que busca obtener certificaciones en aspectos que “van más allá” de las que impone la ley en torno a la respuesta de estos temas.

El principio del que contamina paga es el más importante en términos de ordenamiento jurídico y económico porque habla de dos componentes: el que contamina debe pagar pero no para contaminar sino para resolver el problema, para proveer una solución al efecto que generó con su contaminación; y el principio de la precaución, que se aplica específicamente a los residuos de carácter peligroso o a residuos industriales en donde la certeza de los efectos potenciales que puede tener una sustancia no implica un no actuar frente al problema. Estos dos principios debieran estar presentes en los componentes de política integral de manejo de los desechos.

En “términos de institucionalidad”, no sólo se requiere contar con una política que tenga el andamiaje jurídico adecuado sino también institucional. Me refiero a instituciones en los tres niveles reconocidos del actuar de nuestros Estados. En los países desarrollados hay una fuerte presencia institucional en la formulación de políticas, en la fijación de estándares adecuados para esta materia y en la fiscalización, que, como ya vimos, sigue siendo una materia pendiente en nuestro accionar público.

Para que el sistema funcione se debe realizar un importante esfuerzo en materia de fiscalización. Aquí la pregunta que surge es, ¿dónde está América Latina frente a este tema? Repasemos: ¿cuáles son las capacidades institucionales de nuestros ministerios ambientales, que tienen responsabilidad sobre los residuos desde la perspectiva política? Un tema que tradicionalmente ha sido del ámbito local, ¿cómo se resuelve desde lo institucional estatal? ¿Los controles son ejercidos desde el sector salud o desde quienes tienen el control del ordenamiento territorial, planificación del uso del suelo y/o vivienda? ¿En qué estructura institucional está el tema de residuos como parte de una política nacional? ¿Dónde se fijan los estándares? ¿Qué elementos se tienen en cuenta y qué fiscalización se hace?

Con respecto a esta última, el problema es que compite con otras fiscalizaciones. Por ejemplo, ¿qué fiscalizaciones, en el plano local, son absolutamente relevantes y cuáles son sensibles en temas de salud? La bromatológica, los alimentos en general, todo lo que tiene que ver con alimentos está absolutamente priorizada en términos de control de las autoridades municipales. Y en ese ejercicio del control siempre la materia “residuos” queda como un tema relegado. Por supuesto que al plantear políticas locales de manejo de residuos se establecen pautas en las concesiones y en los contratos asignados a operadores, para determinar dónde llevar a cabo los controles, por ejemplo, pero siempre hay un déficit de zonas o áreas contractuales no claras en este sentido.

En cuanto al “tema territorial” el que parte de la dificultad de definir cuál es el territorio, se requiere de una visión en donde se logre superar el límite político-administrativo de la municipalidad o la comuna por un tema de costos, de solución de un problema común con una medida común y, lo que es más importante, por un componente de “racionalidad ambiental al momento de tomar decisiones”. ¿Qué pasa con los entes intercomunales o intermunicipales? ¿Existen, no existen? ¿Qué pasa con la responsabilidad provincial o de autoridades subnacionales en esta materia? ¿Dónde están las autoridades regionales o departamentales? ¿Analizan el tema como uno de multiplicación de botaderos ilegales o desde una perspectiva de solución, con importantes efectos positivos para la salud y el ambiente?

La definición de territorio, desde la perspectiva ambiental, contiene varios conceptos como cuenca, bioregión o ecoregión, los cuales han sido adoptados en

algunos países como Colombia, por ejemplo. Estos conceptos parten de una definición de los componentes naturales, que no necesariamente coinciden con los límites jurídicos políticos y administrativos establecidos. En América Latina y el Caribe estamos familiarizados con el uso de instrumentos tales como los planes de ordenamiento del territorio los que tienen un grado de sofisticación bastante alto, donde participan los distintos actores sociales, los que se ponen de acuerdo en la forma en la que el territorio va a ser utilizado a medio y largo plazo, anticipándose justamente a los conflictos. La zonificación económico-ecológica que se hace en Brasil está reflejado en la constitución de 1988, junto a la licencia ambiental o el estudio de impacto ambiental, que también son instrumentos participativos. De todas maneras, en Brasil hay un déficit muy grande en cuanto a las zonificaciones porque hay poca voluntad política y muchos intereses diversos y contrapuestos, en permanente conflicto en torno al uso del territorio. En general, no resulta sencillo establecer un consenso sobre las formas en la que se usará el territorio local; por ejemplo, de aquí a 20 o 30 años habrá en un sitio determinado un relleno sanitario, se utilizará un área específica para establecer un aeropuerto, para el desarrollo de grandes obras de infraestructura urbana. Este tipo de consensos son difíciles de lograr y tienen costos políticos muy grandes.

Hay instrumentos como las ordenanzas de uso de suelo definidas, en muchas ocasiones, en los planos locales, aunque con bastantes limitantes, pues están asociadas a las capacidades de los municipios. En Chile se puede constatar un apoyo significativo de las autoridades centrales a la generación de instrumentos llamados “planes reguladores comunales” o municipales, los que a su vez tienen la posibilidad de articularse con planes intercomunales, es decir, no sólo se toma a una comuna determinada para trabajar sino al conjunto de comunas en un área determinada. Con respecto a los planes metropolitanos, existe mucha resistencia para tomar a las grandes manchas urbanas como metrópolis. Pero, lamentablemente, la realidad de la mayoría de las ciudades medianas y grandes de nuestra Región es ésta, en donde los conflictos entre distintas jurisdicciones para hacer aplicables políticas públicas reflejadas en normas de distinto tenor son altamente complejos y, por cierto, aún carentes de soluciones desde la perspectiva territorial. Incluso, para los urbanistas la palabra “metropolización” genera muchos reparos y tiene detractores.

La descentralización ha jugado un papel importante en nuestra Región en los esfuerzos por hacer viables las políticas centrales en otros niveles de los territorios, traspasando responsabilidades desde los niveles centrales o federales, a los niveles subnacionales y a los locales. Sin embargo, estos procesos de traspaso no siempre son hechos de la manera adecuada, sobre todo cuando hay limitaciones en las capacidades locales para poder asumir no sólo estas responsabilidades de planificar el territorio, sino de hacer gestión ambiental, gestión primaria de salud, de brindar educación a nivel municipal, etcétera, lo que genera un ente el gobierno local o municipal con numerosas atribuciones y responsabilidades pero incapaces de ponerlas en práctica.

Un ejemplo interesante y positivo a tener en cuenta y analizar es el de Curitiba en Brasil, que tiene también a sus críticos; sin embargo, es un excelente ejemplo de trabajo en la realidad de América Latina. Jaime Lerner el creador de este desarrollo urbano con altas condiciones de sustentabilidad, planteó que una ciudad bien concebida no genera problemas ambientales. Él planteó el tema de los residuos y más de 70% de los 1.6 millones de habitantes hoy participa activamente en la política de recuperación y reciclaje de los residuos sólidos urbanos. Tiene una relación de verde público por habitante envidiable, con cerca de 50 metros cuadrados de verde público

por habitante, una cifra bastante alta incluso si se compara con la de países desarrollados. Pasó de 0.5 metros cuadrados, en los años 70, a 50 metros cuadrados por habitante en los años 90. Nueva York, por ejemplo, tiene 0.1 metros cuadrados de verde público por habitante.

Otras ciudades de América Latina han logrado, después de aplicar políticas específicas orientadas al verde público, alcanzar entre 5 y 10 metros cuadrados de verde público por habitante, lo que son cifras bastante positivas. En el caso de Curitiba se constata una permanente educación a los ciudadanos y hay un continuo transmitir la importancia que tiene el ser ciudadano ambiental. En su núcleo urbano se estableció y diferenció un área industrial, bajo el concepto de parques industriales, que permite el tratamiento de los efluentes y la fiscalización *in situ* de manera más apropiada. Hay una importante cantidad de viajes hechos por medio del transporte colectivo, cuando pareciera que la tendencia en nuestras ciudades a diferencia de Curitiba es a estimular del uso de medios de transporte “no colectivos”.

Existen otros elementos en la política integral de residuos que tienen que ver, específicamente, con la educación y la gestión, como el etiquetado, la transparencia y los seguros ayudan a mejorar procesos con consiguientes beneficios ambientales. Y en términos de ciudadanía, la tarea de definir un conjunto de derechos y responsabilidades haciendo participar a las personas en el desarrollo de lo público entendiendo que lo público no es lo estatal, puede tener un efecto central cuando se entiende que se trata de los “espacios comunes” de la ciudad donde vivimos y en el cual están representados los intereses colectivos. También ayuda y sirve abrir espacios para consolidar la transmisión de información y fomentar el diálogo.

En la dimensión económica de la política integral de residuos, el principal aspecto o problema está ligado al financiamiento de todos los procesos de gestión de los residuos. Con respecto a los residuos industriales y de los peligrosos se opera desde un principio de responsabilidad de la cuna a la tumba, de la cercanía, del no traslado, de la disposición con seguridad en los mismos lugares donde se generaron. Pero en materia de residuos sólidos urbanos, el ya mencionado ciclo de recolección, transporte, tratamiento y disposición final requiere de financiamiento, los que, nuevamente, deben ser asumidos en las cuentas municipales. Si la capacidad de recaudación de un municipio es alta, afrontar este tema con un volumen adecuado de recursos no será un problema. Pero hay municipios con medias o bajas recaudaciones que no tienen la capacidad económica para enfrentar un proceso de gestión de este tipo, y que resuelve la gestión de los residuos limitándola a la recolección, transporte y disposición. En esta materia, los gobiernos locales enfrentan el dilema de cómo asignar sus recursos en donde deben priorizar sectores de la gestión local.

Las alternativas de financiamiento del proceso de gestión de residuos, hoy vigentes en nuestros países, están asociadas a los impuestos prediales o a los territoriales. En Colombia hay una clasificación de tasas a pagar por residuos diferenciada por niveles de ingreso y que está específicamente asociada a una encuesta regular que determina qué nivel y porcentual de ingreso tiene un ciudadano determinado o un grupo familiar de una vivienda. Hay países en que las formas de establecer las tarifas están asociadas al nivel de consumo eléctrico, como en Ecuador. Sin embargo, en general, no existen niveles de tarifas diferenciadas, lo que por cierto no estimula a los generadores a “reducir el volumen generado”. Tampoco existen políticas de minimización, de reutilización y de reuso. La mayoría de los programas de recuperación y de reciclaje no son obligatorios o son programas con carácter piloto, que se establecen en algunas áreas de las ciudades y que tienen, más que nada, el sentido formal de fomentar conductas sociales más amigables con el medio ambiente.

No se puede dejar de recordar el papel económico y social que juegan los recicladores, los recuperadores de residuos sólidos urbanos, ya mencionados anteriormente. Estos grupos forman parte de nuestro contexto social y, como tales, vienen realizando estas tareas desde hace muchos años.

Para finalizar, haré algunas reflexiones que parten señalando la imposibilidad de abordar la complejidad de este tema desde la perspectiva jurídica, sin mencionar el enfoque integral de política, donde lo jurídico es un componente más y donde la complejidad excede el tema específicamente jurídico. Debemos revisar este problema en torno a la magnitud que tiene y darle su importancia. Los distintos actores sociales que forman parte del proceso de toma de decisiones, o las llamadas “clases dirigentes”, deben, necesariamente, considerar esta complejidad al tiempo de decidir sobre esta materia. Al tiempo de asesorar en un problema de residuos, debe estar claro que la solución al mismo no debe ser “solamente” abordada desde una perspectiva jurídica.

En ese sentido es recomendable adoptar políticas específicas para el tema reflejadas en normas y reglamentos que consideren todos los componentes del problema: territorial, el educacional, las variables económicas, etcétera, teniendo en cuenta la necesidad de articular y explicitar los intereses de todos los actores que están comprendidos en este problema, evitando, así, la posibilidad de multiplicar factores de conflictos por este tema.

Los diseñadores de políticas institucionales deben reconocer que el tema traspasa verticalmente niveles de gestión diferenciada. Y aunque no es un tema solamente de responsabilidad de las gestiones locales, los gestores locales deben estar todos interviniendo. Finalmente, una política adecuada sobre residuos debiera permitir y disminuir la generación de lagunas de derecho y de dispersión legal. Ya hablamos acerca de que existen en muchas otras materias y también se refleja en el tema de los residuos, en las necesidades de fiscalización y de control público, y en las normas existentes. Ignorar los componentes, causas y relaciones económicas de esta materia es un suicidio político. Hoy, la mayoría las autoridades locales, de una manera u otra, enfrentan el tema a través de la “no política”, por no hacer o por no entender el problema ni el conflicto. Pero los afectados demandan solución ya, no mañana ni pasado. Hay una demanda muy fuerte, ciudadana en ese sentido.

Por su parte, cuando el componente tecnológico está debidamente incluido en la política ambiental de residuos, ésta tiene definitivamente un carácter más preventivo y curativo, es decir, se anticipa al problema. Hay un elemento fundamental final, pero no por ello menos importante: la participación de los actores sociales involucrados. Definitivamente, deben hacerse parte de esta definición de política y el sentido de desarrollo sostenible que conlleva. En el tema residuos no debe haber ejemplo más perfecto, en donde los componentes económicos, sociales, ambientales e institucionales están presentes y, por lo tanto, vinculando el tema a conductas sociales, las que, por cierto, tienen una relación directa con los patrones de consumo y de producción que ya fueron mencionados anteriormente.