



Repositorio Digital de
Trabajos finales y Tesinas



Esta obra es compartida bajo Licencia Creative Commons **CC BY-NC-ND 4.0**
Atribución/Reconocimiento – No Comercial - Sin Obra Derivada:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Usted es libre de:

Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

El licenciente no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia.

Bajo los siguientes términos:

Atribución: Usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciente.

No Comercial: Usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.

Sin Derivadas: Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.



Universidad Nacional de Avellaneda



www.undav.edu.ar



**DERECHO A VIVIR EN UN
AMBIENTE SANO: EL
IMPACTO DE LA PLANTA
PROCESADORA DE
RESIDUOS ÁRIDOS EN
VILLA SOLDATI, CIUDAD
DE BUENOS AIRES, EN EL
PERÍODO 2013-2022**

Tesina de grado

UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA
Departamento de Ciencias Sociales | Carrera de
Abogacía

Alumna: Mariana Salgado
Legajo N° 13482
marianasalgado18@gmail.com

Directora: Tamara Damonte

Fecha de presentación: 14/4/2022

CONTENIDO

.....	0
RESUMEN.....	2
PALABRAS CLAVE.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
<i>Metodología</i>	6
<i>Justificación del estudio y contextualización socio-histórica</i>	9
<i>Estructura del trabajo</i>	11
CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE.....	13
1.1. <i>Marco teórico</i>	13
1.2. <i>Estado del arte</i>	19
1.2.1. <i>Planta de áridos</i>	19
1.2.2. <i>Residuos sólidos urbanos y participación</i>	20
1.2.3. <i>Justicia ambiental</i>	22
1.3. <i>Aportes en línea a la teoría crítica del derecho</i>	23
CAPÍTULO 2: SOLDATI Y LA PLANTA DE ÁRIDOS.....	25
2.1. <i>EIA de la planta de áridos</i>	25
2.1.1. <i>Dimensión 1: Cómo funciona la planta y los impactos proyectados</i>	27
2.1.2. <i>Dimensión 2: cómo se contempló a la población preexistente</i>	30
2.2. <i>Mesa Ambiental C8</i>	33
CAPÍTULO 3: CONDICIONES DE ACCESO AL DERECHO AL AMBIENTE SANO.....	46
3.1.1. <i>Participación en temas ambientales</i>	46
3.1.2. <i>Acceso a la información y a la justicia en cuestiones ambientales</i>	49
3.1.3. <i>Derecho humano al ambiente sano</i>	50
3.2. <i>Participación, información y justicia en Villa Soldati, articulación con el trabajo de campo</i>	51
CAPÍTULO 4: CONCLUSIÓN.....	58
BIBLIOGRAFÍA.....	62
ANEXO.....	65

RESUMEN

Este trabajo refleja las experiencias de vecinos de Soldati con respecto a la planta procesadora de residuos áridos ubicada en su barrio. La finalidad de esta investigación es dar cuenta de los modos de acceso al derecho a vivir en un ambiente sano en ese barrio, considerando al acceso a la justicia y a la información y a la existencia de instancias de participación, diálogo y toma de decisiones, como dimensiones fundamentales del derecho ambiental, centrándonos en este último aspecto. Para esto, analizamos el diagnóstico que hacen los vecinos y docentes sobre los impactos de la planta, valorizando la construcción de sentido que se genera a partir de la organización vecinal en torno a los efectos generados por la planta de áridos y a la luz del concepto justicia ambiental.

La planta de áridos ubicada en el Centro de Reciclaje de la Ciudad de Buenos Aires (Avenida Varela 2505, Villa Soldati) funciona desde 2013 a cargo de la empresa UTE EVA SA – Cascotera Vélez Sarfield (Unión transitoria de empresas) y tiene la capacidad de procesar 2400 toneladas de residuos áridos por día (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2013), provenientes de obras en construcción.

La Mesa Ambiental de la Comuna 8 es una agrupación vecinal que nuclea organizaciones populares, docentes y vecinos de la Comuna 8. Se conforma formalmente el 7 de febrero de 2020, a través de una carta que firmaron casi 50 personas y donde expresaron el repudio a la afección que la planta de áridos provoca en el ambiente, exigiendo al Gobierno de la CABA (GCBA) el cese de las actividades en el predio

PALABRAS CLAVE

Derecho ambiental

Villa Soldati

Planta de áridos

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se propone analizar el acceso al derecho a vivir en un ambiente sano de vecines¹ de Villa Soldati en relación a la Planta Procesadora de Residuos Áridos y Restos de la Construcción (planta de áridos de aquí en adelante), desde una mirada territorial, partiendo de los procesos organizativos de reclamos en torno a los impactos ambientales de esta planta, desde su instalación en 2013 hasta el 2022. Esta perspectiva toma en cuenta no solo aspectos normativos, sino que aborda los modos en que dichos procesos se estructuran en torno a un reclamo por justicia ambiental (Merlinsky, 2021). La dimensión fundamental del derecho al ambiente que se tiene en cuenta en este estudio es la participación en instancias de diálogo y decisión. El acceso a información ambiental y a la justicia también son tenidos en cuenta, de forma complementaria. Para indagar en estas dimensiones (que son derechos en sí mismos, especialmente vinculados al ambiente) se parte de las construcciones colectivas de sentido en torno a los impactos de la planta en la vida cotidiana del barrio, analizadas a la luz del concepto justicia ambiental. El recorte temporal mencionado (2013-2022) responde a la fecha de instalación de la planta hasta la de cierre de este trabajo.

La elección del caso particular responde a la intención de desarrollar en profundidad los modos en que les habitantes de un barrio popular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde hay focos de contaminación, vivencian el impacto en su salud y vida cotidiana, y, al mismo tiempo, cómo actúan las políticas públicas en esos conflictos. Para esto, como mencionamos, el análisis se estructura a partir un concepto clave: justicia ambiental (Merlinsky, 2021). Esta categoría permite dar cuenta de tres dimensiones de la problemática: un abordaje en profundidad de la situación de contaminación en Villa Soldati, en relación al nivel de acceso a un derecho fundamental como lo es el vivir en un ambiente sano, enmarcado en un contexto de desigualdad entre norte y sur de la CABA. Por último, desde dicho marco teórico se evalúa la decisión del gobierno de dicha jurisdicción sobre el emplazamiento de la planta de áridos en Villa Soldati.

¹ En este trabajo se hará uso del lenguaje inclusivo como recurso con el fin de evitar la forma del masculino como genérico que invisibiliza la diversidad de géneros, acorde a lo aprobado en la resolución N° 524-19 por el Consejo Superior de la Universidad Nacional de Avellaneda

Como **objetivo general**, entonces, esta investigación busca indagar sobre las condiciones de acceso al derecho a vivir en un ambiente sano de la población de Villa Soldati, deteniéndose puntualmente en el derecho a la participación pública en asuntos ambientales. Para esto, estudia los procesos organizativos de reclamo que lleva adelante esa comunidad por los impactos generados por la planta de áridos ubicada en su barrio, a la luz del concepto justicia ambiental.

Sobre esa base, como **objetivos específicos**, analizamos: (i) el diagnóstico que hacen los vecinos y docentes sobre los impactos de la planta de áridos, en su salud y vida cotidiana, valorizando la construcción de sentido que se genera a partir de la organización vecinal; (ii) la existencia y características de espacios de comunicación y diálogo con el Gobierno de la CABA (GCBA) sobre este tema, es decir, de qué forma los habitantes de Soldati participaron en las decisiones que se tomaron en torno a la planta; (iii) las estrategias jurídicas que trazan los actores protagonistas del reclamo contra la planta de áridos y la forma de acceder a la información ambiental; y por último, nos proponemos (iv) reconstruir en el relato de los vecinos la historia del barrio vinculada por la gestión de los residuos de la CABA y cómo esta impacta en los procedimientos de participación ciudadana.

La hipótesis que guía la presente, es que la participación popular en proyectos que comprometen al ambiente puede ser una herramienta para incorporar demandas postergadas, atendiendo en esa instancia al diálogo entre la identidad del territorio y la formulación de la política pública.

En función a ese supuesto, consideramos que el marco teórico elegido, ligado a la justicia ambiental, permite recuperar en el análisis situaciones de desigualdad estructural en la CABA, donde los barrios con más altos índices de construcción están ubicados en el norte de la Ciudad² y es en el sur donde se colocó la planta recicladora que procesa los residuos de esas construcciones. En este sentido, la injusticia ambiental (Svampa & Viale, 2014) se configuraría por la asimétrica distribución de los costos ambientales, que refleja la profunda desigualdad que existe entre el norte y el sur de la CABA, esta última emplazada sobre la cuenca del río Matanza Riachuelo. Esta zona está fuertemente condicionada por

² En 2019, se otorgaron 1238 permisos de obra en la CABA, de los cuales 798 corresponden a las comunas 2, 10, 11, 12, 13, 14 y 15. En la comuna 8, donde está Villa Soldati, solo se otorgaron 21 permisos, es la comuna donde menos permisos de obra se otorgó en todo 2019 (GCBA, 2019)

los pasivos ambientales históricos generados por las actividades industriales emplazadas en la zona, a tal punto que las personas tienen una expectativa de vida de hasta 7 años menos con respecto a los barrios del norte de la ciudad (Lopez, 2019).

Bajo esa perspectiva, se abordan las condiciones de acceso al derecho al ambiente sano por parte de la población de Villa Soldati que vive alrededor de la planta de áridos. De este modo, esta investigación se estructura en dos grandes nodos analíticos: por un lado, la reconstrucción de las vivencias y procesos organizativos del barrio a partir del trabajo de campo y, por otro lado, el análisis de esas experiencias en el territorio desde de categorías jurídicas que forman parte del derecho humano al ambiente sano: el acceso a la información y justicia ambiental y, sobre todo, la participación popular en temas ambientales.

Las categorías jurídicas mencionadas para analizar el acceso al derecho al ambiente sano parten del Acuerdo de Escazú, el primer tratado ambiental de América Latina y el Caribe que establece estándares regionales para los derechos de acceso en asuntos ambientales. Este instrumento identifica como “derechos de acceso” a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones que comprometen al ambiente y al acceso a la justicia en dichos asuntos. Adoptamos estos tres aspectos como dimensiones de análisis para estudiar en qué condiciones acceden los habitantes de Villa Soldati al derecho a vivir en un ambiente sano, considerando estos derechos de acceso como mecanismos fundamentales que garantizan el derecho a un medio ambiente adecuado (García, 2018). Nos centramos fundamentalmente en el análisis de la participación pública porque consideramos que es ahí donde esta investigación puede hacer un aporte al área de estudio, como desarrollaremos en párrafos siguientes.

En este marco, es importante destacar que los gobiernos cuentan con una herramienta para analizar la adecuación de un proyecto a su entorno y su viabilidad ambiental, que es el procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA). En la CABA, la Ley N°123 de impacto ambiental tiene como finalidad coadyuvar a establecer el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y lograr un desarrollo sostenible y equitativo de la Ciudad (artículo 1 de la Ley N°123). Dada la importancia de este procedimiento, su análisis permite comprender los fundamentos de la decisión estatal cuando se decide otorgar una viabilidad ambiental. Por este motivo, en una primera instancia, analizamos los documentos que conforman la EIA bajo las siguientes

dimensiones: i) cómo funciona la planta y los impactos proyectados; ii) cómo se contempló a la población preexistente.

Por lo expuesto, este trabajo intenta reflejar las experiencias de vecinos de Soldati con respecto a la planta procesadora de residuos áridos ubicada en su barrio. La finalidad de esta investigación es dar cuenta los modos de acceso al derecho a vivir en un ambiente sano en Soldati, considerando a la justicia, la información y la existencia de instancias de participación, diálogo y toma de decisiones, como dimensiones fundamentales del derecho ambiental, centrándonos en este último aspecto. Para esto, analizaremos el diagnóstico que hacen los vecinos y docentes sobre los impactos de la planta, valorizando la construcción de sentido que se genera a partir de la organización vecinal en torno a los efectos generados por la planta de áridos y a la luz del concepto justicia ambiental.

Metodología

El enfoque metodológico de esta investigación es cualitativo. El insumo central para indagar sobre los procesos organizativos de la población del barrio, con respecto a la planta de áridos, son las experiencias, percepciones y denuncias de vecinos y docentes de Villa Soldati. La elección de este abordaje parte de considerar a las metodologías cualitativas como las que mejor permiten describir un fenómeno subjetivo y aproximarse a su realidad empírica (Serna, 2016), y tiene una doble justificación en la presente investigación: por un lado, es el más adecuado para captar la experiencia de la persona y, por el otro, para analizarla bajo el marco teórico elegido y el enfoque de los derechos humanos.

La técnica de recolección de datos para reflejar esos relatos en la investigación es la entrevista en profundidad semi-estructurada y la observación participante³.

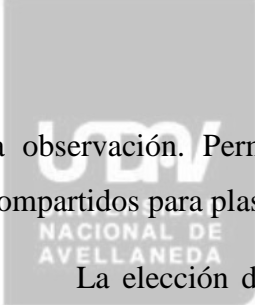
Respecto a la entrevista, la elección de esta técnica responde a un planteo teórico-metodológico, que entiende al relato oral como una forma de recuperar la historia de “la gente común” para la reconstrucción de una historia de la “no-oficialidad”. Desde allí, se

³ Estas metodologías estuvieron fuertemente atravesadas por la pandemia de Covid 19 y a las restricciones sanitarias que se decretaron en ese marco. Las entrevistas pudieron realizarse de forma presencial. Las observaciones participantes fueron a actividades virtuales y presenciales.

pone el foco en experiencias, sentidos de la vida cotidiana, para así tensionar la división entre macro y micro o entre estructura y agencia (Benadiba & Plotinsky, 2007). Se abordan temas sensibles para el entrevistado y deseamos obtener gran riqueza informativa en palabras y enfoques personales. Con la elección de esta técnica, también, se apunta a generar un clima de intimidad y comodidad para que la persona pueda relatar su vivencia en detalle, sin tener que moldear sus respuestas a preguntas rígidas. Se realizan en los hogares de los entrevistados, para poder observar y reflejar el contexto desde el cual elaboran su relato.

Se toma el relato de dos vecinos y una docente de los centros educativos aledaños a la planta de áridos. Se selecciona a los vecinos de acuerdo a la cercanía de sus hogares a la planta y a su participación en instancias de reclamo colectivas. A la docente, se la elige según su participación en estas luchas, ya que a los fines de esta investigación se considera fundamental que tengan conocimiento de la situación de la planta de áridos para que esté reflejado en su relato sobre los impactos en los niños. Como ya se mencionó, esta investigación estudia el proceso organizativo y la producción colectiva de denuncia contra la planta. Esta elección responde a la consideración sobre el componente colectivo de esta experiencia, de este modo los actores individuales elegidos son personas organizadas en una instancia de reclamo.

En relación con la segunda técnica mencionada, la observación participante, se registra lo que acontece en asambleas y actividades de las instancias de organización popular contra la planta de áridos, que nuclea vecinos, organizaciones y docentes. La observación participante es una metodología de las ciencias sociales que consiste en dos actividades centrales: observar sistemáticamente, registrar lo que acontece y participar de las actividades que se desarrollan y pueden vincularse con el problema de investigación. El uso de esta metodología pone en juego la reflexividad como ejercicio para desnaturalizar prácticas y sentidos que se han adquirido como naturales y problematizar las formas en las que damos significación a los fenómenos sociales, inclusive la de los investigadores. Este ejercicio de reflexividad y desnaturalización es el que está presente en



la observación. Permite alejarse de aquellas prácticas cotidianas, a aquellos sentidos compartidos para plasmarlos en una observación en profundidad (Guber, 2001)⁴.

La elección de ambas técnicas responde a una intencionalidad epistemológica de documentar lo no-documentado, para la producción de conocimiento científico que recupere las voces de los sectores subalternos como instancias de construcción de saberes a partir de las experiencias cotidianas de organización y participación comunitaria.

Por otro lado, se realiza una investigación documental de los estudios de impacto ambiental (EsIA) presentados por la empresa UTE EVA SA y Cascotera Velez Sardfield SA en 2012 (al momento de la licitación de la construcción y operación de la Planta de áridos), 2013 (a los fines de obtener el Certificado de Aptitud Ambiental de la Planta) y en 2016 (para obtener la renovación del Certificado) para realizar una descripción de la planta y cómo opera. También, se estudian informes técnicos de las diferentes dependencias del APrA que intervinieron en la EIA. Como dimensiones de análisis, se tiene en cuenta la descripción y calificación de los impactos de la planta en su entorno inmediato, que realizó la empresa en los EsIA, y la valoración que realizó la APrA sobre estos al argumentar su decisión. Se busca identificar cómo se caracterizó y estudió la realidad del barrio lindero a la planta, para comprender qué lugar ocupó la realidad de la población preexistente en la decisión ambiental y de planeamiento urbano que tomó el APrA cuando decidió ubicar la planta de áridos en Villa Soldati.

Por último, en el marco de la investigación documental descrita, se aborda la Constitución Nacional (artículo 41), el Acuerdo de Escazú, la Ley General de Ambiente, la Constitución de la CABA y las leyes N°123 de Evaluación de Impacto Ambiental de la CABA y N°303 de Información Ambiental, para identificar cuál es el contenido del derecho al ambiente, más allá del marco normativo aplicable al caso.

⁴ Además, formo parte de las instancias organizativas estudiadas, como militante social. Esta doble pertenencia (como militante e investigadora) forma parte de mis reflexiones metodológicas, así como un aporte a una mirada epistemológica sobre el rol de las ciencias en general y de nuestra disciplina en particular en este tipo de conflictos.

Justificación del estudio y contextualización socio-histórica

Vivir en un ambiente sano es un derecho reconocido por la Constitución Nacional argentina en su artículo 41, que establece que todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano apto para el desarrollo humano. Con un enfoque antropocéntrico, nuestro ordenamiento jurídico le da máxima jerarquía a este derecho y lo vincula con las actividades productivas y las necesidades de las generaciones futuras. En ese sentido, el efectivo acceso a vivir en un ambiente sano incide directamente en las posibilidades de vida de una persona, sobre todo de los niños. A tal punto, que en 2012 se estimó que el 26% de la mortalidad infantil en el mundo podría haberse prevenido con la reducción de riesgos medioambientales como la contaminación del aire, el agua insalubre, la falta de saneamiento e higiene o la presencia de sustancias químicas inadecuadas (Prüss-Üstün, Wolf, Corvalan, Bos, & Neira, 2016).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) entiende a la salud ambiental relacionada con “todos los factores físicos, químicos y biológicos externos de una persona. Es decir, que engloba factores ambientales que podrían incidir en la salud y se basa en la prevención de las enfermedades y en la creación de ambientes propicios para la salud” (Organización Mundial de la Salud, 2012). La segunda edición del informe “Ambientes saludables y prevención de enfermedades”, realizado por la OMS, estima que en 2012 perdieron la vida 12,6 millones de personas por vivir o trabajar en ambientes poco saludables. Esta cifra representa una cuarta parte del total mundial de muertes.

La contaminación y su impacto en las personas no está distribuido de manera homogénea entre todos los sectores de la sociedad, los mapas de la pobreza coinciden con los de la degradación ambiental (Svampa & Viale, 2014). En contextos urbanos, el ambiente físico natural está fuertemente condicionado por las condiciones de infraestructura y políticas públicas vinculadas al ordenamiento territorial. Es en los terrenos degradados sin posibilidad de darles un valor comercial donde se instalan muchos asentamientos precarios, como los barrios que se asientan sobre la cuenca Matanza Riachuelo, zona de pasivos ambientales por la actividad industrial que se desarrolla históricamente en la zona. De esta forma, son las poblaciones más pobres de las ciudades las que viven en zonas contaminadas, lo que contribuye a incrementar su vulnerabilidad (Merlinsky, 2006).

El territorio que se aborda en la presente investigación, está ubicado en la capital del país y ciudad más rica de Argentina. Sin embargo, en la CABA, más de 170 mil personas viven en villas (Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas GCBA, 2010). Las villas son barrios donde el acceso a las condiciones de higiene e infraestructura urbana no es adecuado, ya que los servicios de cloacas, agua corriente y recolección de residuos son deficientes. En ese sentido, algunas de las variables que mide la Encuesta Permanente de Hogares (programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) para dar cuenta de las condiciones de vida en los hogares son: calidad de los materiales de la vivienda, hacinamiento, saneamiento, disponibilidad de agua en la vivienda, agua corriente, gas de red, desagües cloacales, cercanía a basurales, zonas inundables (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, 2020).

En el sur de la CABA se encuentran 13 de las 14 villas de toda la CABA. Villa Soldati es un barrio de la Comuna 8, compuesto por zonas de villa y zonas urbanizadas. En esa comuna funcionan desde hace décadas diferentes centros de transferencia del CEAMSE y a partir de 2016 el gobierno de la CABA comenzó a instalar el Centro de Reciclaje de la Ciudad, alrededor de la planta de áridos, que recibe residuos orgánicos, forestales, plásticos y áridos. Los vecinos nucleados de la Mesa Ambiental de la Comuna 8 se refieren a su barrio como el “basurero de la ciudad”, por la historia del barrio vinculada a la basura. Esa identidad data de 1936, cuando se instala un vaciadero municipal de residuos, cerrado recién en 1977 (Cosacov, Perelman, Ramos, & Rodriguez, 2012).

La planta de áridos ubicada en el Centro de Reciclaje de la Ciudad de Buenos Aires (Avenida Varela 2505, Villa Soldati) funciona desde 2013 a cargo de la empresa UTE EVA SA – Cascotera Vélez Sarfield (Unión transitoria de empresas) y tiene la capacidad de procesar 2400 toneladas de residuos áridos por día (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2013), provenientes de obras en construcción. Fue la primera planta del Centro de Reciclaje de la Ciudad y se instaló a menos de 50 metros de 4 centros educativos donde asisten niños de 9 meses a 13 años de vida (ver imagen 5 del Anexo). La Mesa Ambiental de la Comuna 8, denuncia que el polvo de los escombros que sale de la planta les genera problemas respiratorios, alergias, sangrados de nariz, irritaciones de ojos. Además, afirman, el ruido que genera la planta y los camiones de volquetes que circulan por el barrio les producen alteraciones en su vida cotidiana.

La Mesa Ambiental de la Comuna 8 (Mesa Ambiental de aquí en adelante) es una agrupación vecinal que nuclea organizaciones populares, docentes y vecinos de la Comuna 8. Se conforma formalmente el 7 de febrero de 2020, a través de una carta que firmaron casi 50 personas y donde expresaron el repudio a la afección que la planta de áridos provoca en el ambiente y exigen al Gobierno de la CABA (GCBA) el cese de las actividades en el predio. Se reúnen cada 15 días para trazar estrategias comunicacionales y judiciales para cumplir con este objetivo y para abordar otros temas ambientales en la Comuna, como los microbasulares, la contaminación en las lagunas de la zona y el dengue. Relevamientos que vienen llevando a cabo la Mesa Ambiental indican que la contaminación atmosférica y sonora que produce la planta de áridos es una de las principales preocupaciones que tienen los vecinos que viven en las manzanas linderas al Centro.

El reciclaje de residuos es una política necesaria para reducir la cantidad de basura que se envía a los rellenos sanitarios y la planta de áridos es una pieza fundamental en la política de gestión de basura del GCBA, ya que permite procesar los residuos más pesados y acercarse a las metas establecidas en la Ley N°1854 de Basura Cero. Esta normativa, en su redacción inicial, establecía que para 2020 no debía enviarse ningún desecho recuperable a los rellenos sanitarios del CEAMSE (artículo 6 de la Ley N°1854 del 2005). El GCBA afirma que la planta logra recuperar 2 mil toneladas de residuos áridos por día (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 2013), una tercera parte del total de basura generada por día en la CABA (6 mil toneladas).

Estructura del trabajo

En el Capítulo 1 de la presente desarrollamos el marco teórico que estructura esta investigación y el estado del arte en el cuál se inscribe este trabajo. Además, planteamos los aportes que la investigación se propone realizar a la ciencia jurídica.

En el Capítulo 2 se aborda la EIA de la planta de áridos bajo las dimensiones descriptas y se desarrolla el trabajo de campo realizado en Villa Soldati, analizando el conflicto ambiental desde el relato de sus protagonistas.

Sobre esa base, en el Capítulo 3 indagamos en las condiciones de acceso al derecho al ambiente, planteando en un primer momento, desde la normativa, doctrina y

jurisprudencia, cuál es el contenido y la naturaleza de ese derecho para, en segundo lugar, estudiar cómo se accede a este en Villa Soldati, con relación a la planta de áridos y a partir de lo estudiado en el Capítulo 2.

Por último, en las conclusiones retomamos lo investigado en los capítulos anteriores en relación con los objetivos e hipótesis de este trabajo y planteamos los aportes que consideramos que el análisis de este caso evidencia necesarios.



Repositorio Digital de Trabajos finales y Tesinas

CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
AVELLANEDA

1.1. *Marco teórico*

En este trabajo se aborda la incidencia de la planta de áridos ubicada en Villa Soldati en el derecho a vivir en un ambiente sano de la población de las zonas aledañas, desde su instalación en 2013 hasta el 2022. La elección del caso particular responde a la intención de dar cuenta de los modos de vida en un barrio popular de la CABA donde hay focos de contaminación y cómo actúan las políticas públicas en esos conflictos. Para esto, el análisis se estructura a partir de un concepto clave: justicia ambiental (Merlinsky, 2021).

Se toma la definición localizada que realiza Merlinsky de **justicia ambiental**:

En América Latina las definiciones de justicia ambiental son localizadas y se construyen a partir de la denuncia de las desigualdades que se producen al trasladar el mayor peso del daño ambiental a las mujeres, los grupos sociales de baja renta, las comunidades campesinas y los grupos indígenas. Es en el propio proceso de construcción del derecho a un ambiente seguro, sano y productivo que se elaboran diferentes definiciones colectivas de justicia ambiental (Merlinsky, 2021:111).

También se parte de la definición en modo positivo que toman Svampa y Viale del autor Acesalrd:

La justicia ambiental implica el derecho a un ambiente seguro, sano y productivo para todos, donde el medio ambiente es considerado en su totalidad, incluyendo sus dimensiones ecológicas, físicas, construidas, sociales, políticas, estéticas y económicas. Se refiere así a las condiciones en que tal derecho puede ser libremente ejercido, preservando, respetando y realizando plenamente las identidades individuales y de grupo, la dignidad y la autonomía de las comunidades (Svampa & Viale, 2014:29).

La adopción de esta perspectiva requiere necesariamente de un estudio de los procesos de denuncia en torno a la planta de áridos ya que son los actores, que sufren las consecuencias de la contaminación y que se organizan colectivamente para hacerle frente, los que nos van a aportar la definición de justicia en este caso. Esto nos permite dar valor a las voces de los territorios e intentar conceptualizar “desde abajo” (Merlinsky, 2021)

aspectos del derecho que tradicionalmente están ligados a valores universales, con la creencia de que pueden ser aplicados a todos los casos (ejemplificado en el principio de que todas las personas son iguales ante la ley). Por el contrario, se entiende que esa cualidad que llamamos justicia depende de procesos históricos y contextos culturales que hacen tolerables o intolerables diferentes formas de desigualdad (Merlinsky, 2021).

El estudio de la problemática que existe en Villa Soldati en torno a la planta de áridos, se realiza desde el punto de vista de los actores que conforman la Mesa Ambiental y utilizando el sistema de categorías propuesto por Merlinsky (2021) en “Toda Ecología es política” para el registro y seguimiento de los conflictos ambientales. Esto no significa abandonar completamente la perspectiva normativa propia del derecho, que es utilizada para analizar el funcionamiento de la planta de áridos a partir del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la planta y para un abordaje en profundidad de las condiciones de acceso al derecho al ambiente.

Se considera que las experiencias de les entrevistades están moldeadas por la construcción de sentido que se genera a partir de los procesos organizativos de reclamo que lleva adelante esa comunidad. En consecuencia, el estudio de esos procesos permite abordar las vivencias de les pobladores de Villa Soldati con respecto a la planta de áridos desde un punto de vista colectivo y no meramente individual. Esta relación entre las impresiones individuales y la construcción colectiva, tensiona miradas tradicionales que ponen el foco solo en aspectos cuantitativos y “objetivos” para medir el impacto de estas medidas, o aquellas que presuponen que lo colectivo “inventa” o “exagera” sufrimientos para sostener la lucha. La propuesta es pensar los modos en que esos espacios de hacer y dialogar con otros, forja instancias de reflexión y reflexividad sobre las condiciones de vida compartidas.

En este marco, el concepto elegido nos permite pensar al ambiente como terreno político (Merlinsky, 2021) y abordar este conflicto atendiendo a las relaciones de poder que se traslucen en las problemáticas socio ambientales. Situar el caso en la situación de desigualdad entre norte y sur de la CABA contextualiza la decisión del gobierno de dicha jurisdicción sobre el emplazamiento de la planta de áridos en Villa Soldati, en relación con una política de planeamiento urbano determinada. Además, permite evidenciar cómo los conflictos ambientales sacan a relucir problemas del orden social que han sido

históricamente invisibilizados (Merlinsky, 2021) como, por ejemplo, la falta de acceso a la vivienda y urbanización, el hacinamiento, el déficit en los servicios públicos. En este sentido, Svampa y Viale (2014) afirman que la distribución de los costos ambientales suele evidenciar patrones históricos de injusticia ambiental que reflejan profundas desigualdades, no solo entre los países del norte y del sur, sino también en el interior de nuestras sociedades, ya sea desde el punto de vista social y etario, como étnico y de género.

Además, al momento de describir el funcionamiento de la planta de áridos, elegimos categorías de análisis (cómo funciona la planta y los impactos proyectados; cuál fue el fundamento para instalarla allí y cómo se contempló a la población preexistente) que permiten dar cuenta de este enfoque distributivo en la toma de decisión del GCBA.

En síntesis, el trabajo etnográfico que se realiza para obtener los datos que permiten construir la base fáctica para analizar las condiciones de acceso al ambiente sano en Villa Soldati, está fuertemente atravesado por el concepto de justicia ambiental. El marco teórico elegido permite enriquecer la mirada propia de la ciencia del derecho sobre la normativa, contemplando además el contexto social y los procesos organizativos de los cuales los actores son parte.

Partimos de la descripción que realiza Néstor Cafferatta (2016) del derecho ambiental, ya que lo incluye dentro de los derechos de incidencia colectiva que nacen, a nivel internacional, en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente Humano de Estocolmo de 1972 y la Conferencia de Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992. Retomando a Lorenzetti (2008), Cafferatta plantea que esta rama del derecho está compuesta por diferentes tendencias doctrinarias. Este autor afirma que algunas consideran que el ambiente abarca sólo los recursos naturales, como el agua, el suelo, la flora y la fauna. Según Lorenzetti, otras perspectivas incluyen también a los bienes culturales, como el patrimonio histórico y, existe un posicionamiento más amplio que abarca problemas de política social, como la pobreza o la vivienda. Finalmente, afirma el autor, otros estudios concluyen en el concepto calidad de vida como comprensivo del conjunto de elementos y circunstancias que rodean y condicionan la vida de las personas.

Consideramos que el derecho ambiental debe recaer, en cuanto su objeto o bien jurídico tutelado, sobre la calidad de vida de las personas. Desde el punto de vista del

UNDAV
UNIVERSIDAD NACIONAL DE AVELLANEDA

derecho andino, sobre el buen vivir o *sumak kawsay* (en quechua), cuyo contenido es la exigencia de respeto a la naturaleza o Pachamama, que se traduce en la ética (no la moral individual) que debe regir la acción del Estado y conforme a la que también deben relacionarse las personas entre sí y también con la naturaleza (Zaffaroni, 2012). Las Constituciones de Ecuador y Bolivia incorporan al buen vivir y reconocen a la naturaleza como sujeta de derechos, con independencia del humano:

Siendo una regla de convivencia que en modo alguno niega la utilización de la naturaleza y ni siquiera de la técnica, si no que exige respeto a todo lo humano y no humano, tiene implicancias de todo orden en el plano político y económico y, naturalmente, enfrenta decididamente al suicida festival del mercado encarnado en un capitalismo desenfrenado (Zaffaroni, 2012:112).

Esta cosmovisión, propia de los pueblos originarios de nuestra América, reivindica un vínculo con la naturaleza que no esté construido bajo la lógica de acumulación del capital, sino que respete las necesidades de los ecosistemas y de todos los seres vivientes que lo habitan, incluidas las personas. Esta ética es receptada por las constituciones de Ecuador y Bolivia, reformadas por los gobiernos de Rafael Correa (2008) y Evo Morales (2010 y 2012) que, al reconocer a la naturaleza como sujeta de derechos, adopta una posición jurídica biocéntrica. La consecuencia práctica de esta posición es que, ante una afectación al ambiente, habilita a cualquier persona, de modo amplio, a ejercer las acciones judiciales de protección, sin el requisito de que se trate de un damnificado (Zaffaroni, 2012).

Esta visión queda también evidenciada en el planteo biocéntrico que surge de la Opinión Consultiva OC-23/17 (Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y la garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), y que puede formularse de esta manera: no se requiere, para proteger al ambiente, que exista certeza sobre el riesgo a las personas individuales (Falbo, 2018). En esta OC la CIDH ha postulado que el derecho al medio ambiente sano es un derecho autónomo y protege los componentes del medio ambiente como intereses

jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales:

UNDAV
NACIONAL DE
AVELLANEDA

Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos. En este sentido, la Corte advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza no solo en sentencias judiciales sino incluso en ordenamientos constitucionales (OC-23, 2017:29).

En esta investigación nos centramos en la faceta tradicional del derecho ambiental, aquella que analiza la afectación al ambiente en tanto y en cuanto esta repercute en las personas. Si bien consideramos que es fundamental (en pos de frenar los colapsos ecológicos que ponen en riesgo la vida de las personas en el planeta) que se adopte el buen vivir como ética de convivencia y que esta se refleje en nuestro ordenamiento normativo, a los fines de esta investigación resulta más fructífero adoptar la posición antropocéntrica que nuestro ordenamiento normativo mantiene: el artículo 41 de la Constitución Nacional (CN) argentina establece que es un derecho de todos los argentinos vivir en un ambiente sano.

En el presente trabajo nos interesa ahondar en tres derechos especialmente vinculados al ambiente: el derecho al acceso a información ambiental y a la justicia en estos temas, y sobre todo en el derecho a la participación en la toma de decisiones ambientales, ya que es en este ámbito donde podemos realizar un aporte a la rama jurídica. Por ese motivo, excede al presente el análisis de las condiciones del aire, de la tierra o de las aguas, que podrían verse comprometidos por la planta de áridos (y que a su vez, por supuesto, también repercutirían en daños individuales a los habitantes de Villa Soldati), el detalle de historias clínicas de afectadas o un relevamiento exhaustivo de síntomas para intentar demostrar la afectación en la salud de las personas.

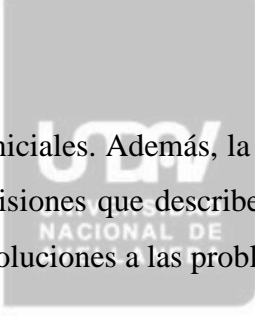
Adoptamos estos tres aspectos como dimensiones para estudiar en qué condiciones acceden los habitantes de Villa Soldati a vivir en un ambiente sano, considerando estos

derechos de acceso como mecanismos fundamentales que garantizan el medio ambiente adecuado (García, 2018). Al respaldar una mejor formulación de las políticas ambientales, son conocidos como derechos de procedimiento (OC-23/17) o de acceso (Acuerdo de Escazú).

Estos derechos, según García (2018), aparecieron por primera vez en la década de los años 90 y, en la actualidad, están integrados en la mayoría de ordenamientos jurídicos del mundo. Su finalidad no es otra que garantizar el acceso a un ambiente adecuado. Acudimos al Acuerdo de Escazú para definir cada derecho dado que este es el primer tratado internacional de derechos humanos del que Argentina es parte y que obliga a los países de la región, y a las diferentes provincias, a homogeneizar su normativa para que respondan a los estándares convenidos. Para este fin, establece nuevos y robustos mecanismos legales (Ordoñez, 2020) de acceso y desde una perspectiva de derechos humanos, lo que nos permite definir con precisión cuál es el contenido de cada uno.

Somos conscientes de que el Acuerdo de Escazú entra en vigencia en Argentina recién en 2021, por lo que la elección de este tratado internacional para delimitar el contenido de los derechos de acceso en este caso responde a dos cuestiones: en primer lugar, porque creemos necesario (y este caso lo evidencia) que se incorporen los mandatos del Acuerdo a la normativa interna de la CABA y Argentina y, en segundo lugar, porque la normativa vigente y aplicable al caso no delimita con precisión el contenido de estos derechos.

En particular, nos centramos en la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales porque consideramos que el caso bajo estudio permite ahondar en su contenido y hacer aportes valiosos a su formulación. Según Ordoñez (2020), la participación pública tiene el reto de superar el desprestigio y abuso que ha tenido en los procesos de toma de decisión, los cuales van desde el abuso del formalismo hasta la poca transparencia con la que se conducen dichos procesos. Según este autor, el Acuerdo de Escazú busca renovar esta figura para rediseñarla desde la esfera de los derechos humanos y permitir a los Estados alcanzar una plena, real y efectiva participación pública. En concreto, Escazú prescribe que dicha participación sea abierta e inclusiva, con el propósito de que toda persona interesada pueda incidir jurídica y fácticamente en los procesos nacionales e internacionales que impliquen una toma de decisión, desde sus etapas



iniciales. Además, la participación pública también tiene por objeto incorporar las diversas visiones que describen todo proceso democrático en aras de contribuir en la búsqueda de soluciones a las problemáticas ambientales (Ordoñez, 2020).

En cuanto a la información en cuestiones ambientales, abarca la solicitud y la recepción de la información requerida incluso sin necesidad de manifestación a las autoridades el interés o razones por las que lo solicita. Por su parte, el acceso a la justicia, contempla el cumplimiento de las garantías del debido proceso ante tribunales especializados en materia ambiental.

La categoría justicia ambiental nos permitió comprender las dimensiones de desigualdad histórica y política que subyacen en el conflicto ambiental que desató la planta de áridos en Villa Soldati. Analizar la afectación al derecho al ambiente a partir de estas tres dimensiones (la participación en tomas de decisión y el acceso a la información y la justicia) permite recuperar esas desigualdades al momento de analizar la decisión de política ambiental del GCBA.

1.2. Estado del arte

El análisis de los antecedentes se ordena en tres ejes: (i) los trabajos que estudian puntualmente la temática de la planta de áridos, (ii) las investigaciones que abordan el tema de los residuos y, por otro lado, la participación en asuntos ambientales y (iii) los escritos que analizan un conflicto ambiental desde el punto de vista de la justicia ambiental.

Este recorte se efectúa por la similitud de las temáticas con lo abordado en la presente investigación y con la intención de aportar a los estudios ya realizados (eje i); conocer la realidad socio histórica con respecto a la temática ambiental de la zona de estudio y su abordaje en instancias participación ciudadana (eje ii); e identificar de qué forma utilizan el concepto eje del marco teórico elegido otros trabajos (eje iii).

1.2.1. Planta de áridos

Para los fines de esta investigación, es importante traer a colación lo realizado por Giustiniani (2020), quien evaluó el desempeño socio ambiental del Centro de Reciclaje de

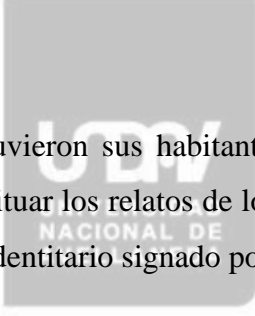
Villa Soldati (dentro del cual está emplazada la planta de áridos) y analizó la percepción de los vecinos del barrio con un abordaje cuantitativo a través de 167 entrevistas semi estructuradas. Según Giustiniani, el 60% tuvo una valoración negativa del centro. La investigadora incorporó como recomendación, en pos de mejorar la percepción que los vecinos del barrio tienen del Centro, “que se realicen talleres y actividades que los acerquen a las instalaciones del Centro, y de este modo perciban la importancia del trabajo realizado” (Giustiniani, 2020: 23). La presente investigación apuesta a una construcción dialógica del conocimiento (Huidobro, Elsegood, Ignacio, & Harguinteguy, 2014) donde los vecinos de Villa Soldati y los docentes de los centros educativos del barrio son sujetos portadores de una experiencia de la cual se puede nutrir una investigación académica y, desde esta perspectiva adoptada, son sus relatos los que permiten comprender cuál es el impacto que tiene la planta de áridos en el barrio.

Asimismo, en relación con el trabajo de Giustiniani (2020) y los aportes que realiza nuestra investigación sobre dicha base, es importante destacar que el marco teórico elegido en este trabajo implica considerar al ambiente como terreno político, por lo que se recurre a trabajos de ecología política. Estas perspectivas discuten con versiones tecnocráticas que suponen que los problemas ambientales se solucionan con la intervención de los expertos o a través de la mediación de intereses corporativos que intentan “darle un barniz verde a prácticas económicas que son profundamente depredadoras del ambiente” (Merlinsky, 2021:16).

En el campo de las ciencias jurídicas no se cuentan con investigaciones que analicen la incidencia de la planta de áridos en el derecho al ambiente de la población de Villa Soldati. En este sentido, la tesis de Giustiniani analiza los impactos de todo el Centro de Reciclaje de la Ciudad (esta investigación se centra en una de sus cuatro plantas). Por ende, podemos afirmar que esta es la primera investigación que aborda la incidencia de la planta de áridos en el derecho al ambiente sano de la población lindera.

1.2.2. Residuos sólidos urbanos y participación

Los trabajos de Cosacov, Perelman, Ramos, & Rodríguez (2012) y Perelman (2012) permiten dar cuenta de la identidad histórica de Villa Soldati vinculada a la basura, ligada a la Quema. Estos autores estudian las políticas públicas que impactaron en el barrio, sobre gestión de los residuos y planificación urbana en general, y las percepciones que de ellas



tuvieron sus habitantes. Es importante su aporte en esta investigación porque ayudan a situar los relatos de los integrantes de la Mesa Ambiental dentro de un contexto histórico e identitario signado por las decisiones de los sucesivos gobiernos del GCBA.

Estos antecedentes también permiten contextualizar los relatos de les entrevistades en relación a su identidad barrial y constituyen un aporte significativo para teorizar sobre los alcances de la participación ciudadana, en relación a qué aspectos de la vida barrial pueden ser llevados a los procedimientos de toma de decisiones.

Se parte de Tarando (2018) para comprender cuál es el modelo de gestión de residuos sólidos urbanos (RSU) que adopta el GCBA, dentro de cual se inscribe la planta de áridos. La finalidad de incorporar este antecedente es enriquecer el análisis sobre la participación ciudadana con el contexto en el cual se inscribe la toma de decisión y realizar un aporte práctico a lo allí planteado. Respecto al modelo de gestión de RSU de la CABA, Tarando (2018:4) afirma:

Son pocos los ejemplos donde se asume el proceso de planificación desde un enfoque de gestión activa del territorio, es decir que se proponga cambiar las dinámicas de exclusión urbana (Reese, 2008), y este no es el caso.

En línea con la hipótesis planteada (que la instancia de participación ciudadana podría utilizarse como herramienta para incorporar demandas postergadas, atendiendo en esa instancia al diálogo entre la identidad del territorio y la formulación de la política pública), el caso de la instalación de la planta de áridos en un territorio con una historia vinculada a los residuos, permite ejemplificar en la práctica lo formulado en los antecedentes y aportar el estudio de la participación ciudadana como una herramienta que ayude a superar las dinámicas de exclusión urbana.

En relación con este enfoque, se adicionan el trabajo de Gloria Amparo Rodríguez; Lina Marcela Muñoz Ávila (2009) que permite abordar la definición normativa adoptada en el Acuerdo de Escazú y darle un encuadre conceptual a la participación ciudadana en temas ambientales. Se parte del diagnóstico de las autoras que afirman “la participación no es solo una forma de control sino también una forma de co-gestión para la solución de los problemas, además de la prevención de los conflictos ambientales” (Rodríguez y Ávila, 2009:193). Esta investigación busca analizar el derecho a la participación como una


herramienta no solo para prevenir o solucionar conflictos si no para asegurar una vida en la ciudad que vaya en línea con la justicia ambiental.

1.2.3. *Justicia ambiental*

Los antecedentes existentes que recuperan el concepto de justicia ambiental para analizar la situación de una comunidad frente a la contaminación que genera una actividad productiva, abordan las amenazas provenientes de emprendimientos como grandes industrias, minas o plantaciones para obtener alimentos transgénicos (Lacabana, Bressano, & Carballo, 2016) (Merlinsky, 2018) (Ailer, 2001). En este caso, la presente investigación asume el desafío de centrarse en una actividad que cumple una función provechosa para la sociedad, como lo es el reciclado, con su consecuente disminución de generación de basura y que no produce, en un principio, daños irreparables en el ambiente. Sin embargo, como ya hemos destacado, estudiar el conflicto que genera la planta de áridos en Villa Soldati, bajo la luz del concepto justicia ambiental, permite echar luz sobre la reproducción de desigualdades sociales estructurales entre el norte y el sur de la CABA y contextualizar la toma de decisión del GCBA de emplazar la planta en ese sitio.

Merlinsky, en “Justicia ambiental y políticas de reconocimiento en Buenos Aires” (2018), aborda un estudio de caso instrumental con el objetivo de estudiar la naturaleza de los reclamos en torno a conflictos socio ambientales. La investigación analizó el accionar del Foro Hídrico en Villa Lamadrid, en Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires. Del mismo modo, Lacabana, Bressano, & Carballo (2016) estudian las condiciones socio ambientales del Barrio José Hernández de la zona conocida como Quilmes Oeste, Provincia de Buenos Aires.

Respecto a este último trabajo, los autores afirman que por su escala y su particular configuración territorial, delimitado por el arroyo Las Piedras, Camino General Belgrano y sus límites con grandes industrias, el barrio es testimonial para un estudio de la vulnerabilidad socio ambiental del partido de Quilmes. Consideran que la perspectiva de análisis propuesta por el movimiento que dio origen al término justicia ambiental es fructífera dado que modifica la perspectiva clásica de análisis sobre el problema de la degradación ambiental. Los aportes radican en desplazar la mirada de las causas de la degradación, interrogando al proceso político, económico y social que consolida la desigual distribución de las cargas nocivas de la contaminación.



Estos trabajos, que se retoman por su riqueza en cuanto al abordaje de un conflicto a partir de la categoría de justicia ambiental, se centran en problemáticas y actores que tienen origen en actividades palpablemente perjudiciales para el ambiente:

La incorporación de Argentina en la senda del progreso implicó aceptar política, social y culturalmente, durante años, cierto nivel de contaminación como signo de vigorización industrial. La expansión industrial con el consiguiente desplazamiento residencial de los sectores de menores ingresos y asalariados de la industria no solo fue el motor de la suburbanización si no que fue el signo, a costa de bajos controles en las emisiones de sustancias tóxicas y degradación ambiental, del desarrollo económico y empleo local en vastos partidos del conurbano (Lacabana, Bressano, & Carballo, 2016:3).

En líneas generales, estos trabajos consideran que la localización de actividades potencialmente peligrosas se superpone con la desigual distribución de los ingresos, la renta y la propiedad.

En base al marco teórico elegido y los antecedentes mencionados esta investigación aborda, desde la perspectiva de los derechos humanos, un conflicto social existente en Villa Soldati, tomando como eje central el relato de sus protagonistas.

1.3. Aportes en línea a la teoría crítica del derecho

Uno de los aportes de esta investigación es estudiar una faceta del sistema productivo que, justamente, intenta dar respuesta a la expansión industrial, el reciclaje. Estamos en condiciones de afirmar que este trabajo se centra en los impactos de una faceta posterior a los antecedentes citados. Hoy, el progreso entendido en términos de eficiencia productiva contempla cada vez más un discurso verde, que obliga a los gobiernos de turno a intentar mitigar los efectos negativos del sistema productivo que ellos mismos promueven. En el caso que analizamos, este intento de mitigación reproduce las condiciones de desigualdad entre norte y sur de la CABA.

De esto modo, nos asentamos sobre la caracterización que realizan los autores citados sobre los movimientos de justicia ambiental. La finalidad de este abordaje es contemplar en el análisis jurídico, sobre las condiciones de acceso al derecho humano al

ambiente sano, situaciones estructurales de desigualdad que subyacen en los conflictos ambientales. Es por la complejidad de estos conflictos, que consideramos que el derecho ambiental debe valerse de categorías y dimensiones de otras ramas de las ciencias sociales, como la sociología y la antropología, para abandonar la perspectiva normativa clásica del derecho que parte de la igualdad ante la ley, es decir, del consenso como precondition.

Realizando un acercamiento contra-fáctico pero que, a fines explicativos, posibilita un mejor contraste entre posicionamientos divergentes, podríamos insinuar que si abordamos este conflicto ambiental desde el punto de vista clásico, llegaríamos a la conclusión de que si un vecino de Soldati no presenta ninguna patología que pueda ser adjudicada a la contaminación de la planta de áridos o si concurrió a una audiencia pública de consulta, entonces su derecho al ambiente no se ve vulnerado. Por el contrario, si reconstruimos las condiciones de desigualdad en las que vive ese vecino de la CABA con respecto a otros lugares de su ciudad, si analizamos la identidad histórica de su barrio con respecto a las actividades productivas que en él se instalan, si contemplamos su manera de habitar el barrio donde vive, nuestro objeto de análisis no se vería restringido por la operación jurídica de subsumir un hecho a un tipo legal o a un estándar de procedimiento determinado si no que, muy por el contrario, se vería enriquecido por el contexto social y político en el cual transcurren los hechos.

Retomando a la teoría crítica del derecho (Cárvoa, 2003), creemos que es necesario romper con el discurso neutral del derecho, para que esta ciencia pueda responder a problemáticas atravesadas por condiciones de desigualdad que van más allá del conflicto en sí. Consideramos que el marco teórico elegido para analizar la base fáctica de este caso es, justamente, la llave para poder darle un abordaje en particular desde la ciencia jurídica y bajo una perspectiva crítica que no reproduzca las relaciones sociales de desigualdad que llevaron a que el problema exista, sino que aporte a la transformación de esas relaciones.

Además, la presente investigación pone énfasis en la participación popular en la toma de decisiones ambientales dado que se propone hacer un aporte sobre la importancia de este derecho en cuanto a su contenido, vinculándolo con la identidad en torno a la basura en Villa Soldati y la actividad recicladora que allí se instaló.

CAPÍTULO 2: SOLDATI Y LA PLANTA DE ÁRIDOS

En este capítulo se abordan documentos relevantes que forman parte del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de la planta de áridos bajo las dimensiones ya mencionadas (1. cómo funciona la planta y los impactos proyectados y, 2. cómo estuvo contemplada la población preexistente) y se despliega el trabajo de campo realizado en Villa Soldati para analizar el conflicto ambiental desde el relato de las afectadas.

2.1. EIA de la planta de áridos

Los documentos elegidos para analizar la decisión estatal que, desde el punto de vista ambiental, habilita el funcionamiento de la planta en Villa Soldati, son: Informe Técnico de Modificación y Renovación del Certificado de Aptitud Ambiental de la planta, de la Dirección General de Evaluación Ambiental del APRA del año 2018; Tres informes de auditorías a la planta de 2014, 2015 y 2016; Estudio de Impacto Ambiental del Centro de Reciclaje de la Ciudad del 2016; Estudio técnico de Impacto Ambiental de la Planta de tratamiento residuos áridos del año 2013; Informe de prefactibilidad ambiental presentado por la empresa al momento de presentarse en la licitación de la construcción y operación, del 2012. Los documentos son seleccionados a razón de que permiten vislumbrar a lo largo del tiempo los fundamentos de la decisión estatal y de su riqueza descriptiva.

Los archivos fueron entregados por el APRA, ante los pedidos de información ambiental (Ley N°303 de la CABA) de la Mesa Ambiental de la C8, por lo que la forma en que se facilitaron también nos permite analizar el acceso a la información pública ambiental que desarrollaremos en el siguiente capítulo.

Primeramente, antes de ahondar en las dimensiones elegidas, creemos fundamental hacer una breve cronología sobre el desarrollo de las actividades en el predio.

La Planta de Tratamiento Integral de Áridos, Restos de Obra y Construcción (en este trabajo nos referimos a ella como planta de áridos, tal como la llaman los vecinos de la zona) comenzó a funcionar en 2013 a cargo de Cascotera Velez Sarfield SA-EVA SA UTE (Unión Transitoria de Empresas). La concesión a dicha empresa para la operación de la

planta continua hasta la actualidad pero la titularidad de la planta es de la Dirección de Tratamiento y Nuevas Tecnologías de la CABA.

Según el Informe de prefactibilidad ambiental, presentado por Cascotera Velez Sarfield SA-EVA SA UTE (la UTE, de aquí en adelante) en el concurso público para la construcción y puesta en marcha de la planta de áridos, en el predio se instaló antiguamente la Usina del Bajo Flores cuyas instalaciones en gran parte permanecen. Al momento de redacción de dicho informe (octubre de 2012) en el terreno “se llevan adelante tareas relacionadas con la transferencia directa de residuos áridos y restos de obras hacia el Complejo Ambiental Norte III de CEAMSE” (Informe de prefactibilidad ambiental 2012:3).

En mayo 2013, luego de ganar el Concurso Público Nacional e Internacional N° 03/2012 para la realización Integral del Proyecto de una "Planta de Tratamiento Integral de Residuos Áridos, Restos de Obras y Construcciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires“, la UTE presentó ante la autoridad ambiental de la CABA un Estudio técnico de impacto ambiental para obtener la licencia ambiental del proyecto. Allí admiten que el 1 de marzo de 2013 comenzó la recepción y procesamiento de residuos áridos en el predio. Según este estudio, a pedido del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), por razones de necesidad y urgencia la UTE “dio continuidad a las actividades” (Estudio técnico de impacto ambiental, 2013:2) que se venían llevando a cabo en ese predio e instaló equipamiento que luego pasó a formar parte de la planta. Contrastando esta información con las imágenes satelitales de Google Earth (ver Anexo, imagen 1 y 2), se observa que por lo menos a partir de 2008 el predio comenzó a recibir basura (no hay imágenes disponibles en la plataforma mencionada entre el 2005 y el 2008). Es decir, que los documentos citados mencionan que ya había en el predio una actividad relacionada con los residuos áridos pero no aclara quién la estaba llevando a cabo ni bajo que autorización. Por otro lado, el documento no esclarece cuáles son las razones de necesidad y urgencia, pero afirma que las actividades estaban previstas para comenzar en noviembre de 2013, según un acuerdo celebrado entre la PBA y el GBCA, el cual tampoco está incluido en el estudio.

Recién el 23 de enero de 2014 la Agencia de Protección Ambiental (APRA), aprueba mediante resolución N°21/2014 el estudio mencionado en el párrafo anterior, y otorga el certificado de aptitud ambiental con 37 condicionantes. Es decir, la planta de

áridos estuvo operando once meses sin licencia ambiental aprobada y tres meses sin siquiera un estudio técnico presentado. Lo descripto da cuenta de cómo el procedimiento incumplió con el artículo 10 de la Ley 123 (de evaluación de impacto ambiental de CABA), que establece que el titular de una actividad deberá cumplir con el procedimiento de EIA de forma previa a su ejecución.

El 23 de noviembre de 2018, mediante Resolución N°480/2018, la APRA renovó el certificado de aptitud ambiental de la planta de áridos, modificando la denominación del proyecto e incluyendo dentro de dicho certificado a otras tres plantas de otras corrientes de residuos (la planta de tratamiento de residuos forestales y restos de poda, la planta de tratamiento de material orgánico y el centro de reciclado de residuos de material PET) y de un centro de información y promoción del reciclado. De este modo, en un mismo acto administrativo de renovación de un certificado ambiental, la APRA otorga la viabilidad ambiental de todo el Centro de Reciclaje de la Ciudad. Este trabajo se enfoca en el análisis de la planta de áridos, una de las cuatro plantas de dicho Centro.

En cuanto a la zonificación del predio que hoy forma el Centro de Reciclaje de la Ciudad, es importante mencionar que, al momento de emplazarse la planta de áridos, este recaía en el Distrito E4 de “Equipamiento especial” (Código de Planeamiento Urbano de la CABA). En 2014, a través de la sanción de la Ley N° 4978, la Legislatura de la CABA desafectó el predio al uso mencionado y lo afectó al Distrito de Zonificación E4 “Higiene Urbana” Centro Verde y Planta de Tratamiento.

2.1.1. Dimensión 1: Cómo funciona la planta y los impactos proyectados.

Para comprender el proceso que se realiza en la planta tomamos la descripción del Estudio de Impacto Ambiental del Centro de Reciclaje de la Ciudad (EIA del Centro, de aquí en adelante), ya que es el documento más reciente que contiene este tipo de información:

El material que llega para ser procesado son restos de obra y escombros provenientes de la obra privada (empresas volqueteras) y pública (obras del Gobierno de la Ciudad). La Dirección de Tratamiento y Nuevas Tecnologías autoriza el ingreso de los mismos. El material es descargado al inicio de la línea de tratamiento y posteriormente cargado a un trommel por una

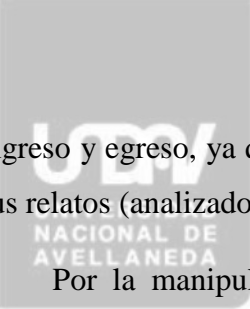
UNDAV
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
AVELLANEDA

retroexcavadora. El trommel es una zaranda cilíndrica de grandes dimensiones que cumple la función de separar por granulometría la fracción más fina (aproximadamente un 50% del total del material a tratar). Los materiales que se obtiene de este proceso son el POLVO (0 a 10 mm) que por su excelente compactación es muy utilizado para rellenos y bases para obras civiles o viales, y la GRANZA (10 30 mm) que se utiliza comúnmente en contrapisos. Luego del trommel el material cae a unas cintas transportadoras donde por soplado se separan elementos livianos como papeles, bolsas, etiquetas y cartón y luego por una cinta magnética que separa los elementos ferrosos. Posteriormente pasan a la etapa de selección manual donde operarios calificados separan por etapas papeles y cartones grandes, maderas, metal es no ferrosos, plásticos y finalmente el rechazo (materiales combinados). Todos estos materiales son recuperados por la empresa encargada de la operación. Finalmente el escombros limpio es zarandeado para obtener otros dos productos el PURO (30 a 57 mm) que es el cascote tradicional y el BRUTO (57 mm) que es un material árido enviado a cascoterías para ser molido por ellas según sus necesidades (EIA del centro, 2016:16).

Repositorio Digital de
Trabajos finales y Tesinas

El EIA del Centro analiza sus impactos y las medidas de mitigación que se toman para afrontarlos, pero aborda los del Centro completo, por lo que no permite identificar los efectos de la planta de áridos en particular. Para este fin, analizamos el Informe de prefactibilidad ambiental (informe de prefactibilidad de la planta, de aquí en adelante) que presentó la UTE al momento del concurso para la construcción y operación de la planta y el Informe técnico de evaluación de impactos ambientales (EIA de la planta, de aquí en adelante) realizado por las empresas a los fines de obtener la licencia ambiental. Ambos estudios analizan los impactos de las etapas de construcción y operación por separado pero, a los fines de este trabajo, abordamos lo declarado para la fase de operación, ya que la construcción finalizó hace casi una década.

En el informe de prefactibilidad, se enumeran 7 acciones de la fase de operación potencialmente importantes (demanda de mano de obra, funcionamiento de talleres y oficinas, manipulación de residuos áridos, tránsito de ingreso y egreso, generación de residuos sólidos y semisólidos, generación de residuos de rechazo y contingencias). Detallamos los impactos previstos para la manipulación de residuos áridos y el tránsito de




ingreso y egreso, ya que son aquellos los que más preocupan a los vecinos, según surge de sus relatos (analizados en el próximo apartado de este capítulo).

Por la manipulación de residuos áridos, el informe de prefactibilidad admite un incremento en el nivel de polvo atmosférico circundante y ruidos molestos. Las medidas para mitigar este impacto, son la pulverización de agua, la instalación de una cortina forestal, la paralización de trabajos en condiciones meteorológicas desfavorables y limitación de la altura de los acopios a tres metros, entre otras acciones. Este informe prevé que la pulverización de agua conllevará un uso intensivo de este recurso y esto implica, a su vez, un impacto en sí mismo, pero no detalla medidas para mitigarlo. El informe considera que las emisiones de polvo pueden generar el desencadenamiento de problemas respiratorios sobre “la población susceptible”. En cuanto a la alteración en el paisaje, el informe considera que la planta trae un impacto positivo dado que implica un mejoramiento en las instalaciones existentes.

Por el tránsito de camiones, el informe de prefactibilidad estima que ingresarán de 350 a 600 y egresarán 100 camiones. Estima que esto traerá consecuencias negativas en la infraestructura existente y posibles voladuras de material. Como medida de mitigación, propone el uso de lonas cobertoras en los camiones, pero no especifica el modo en que se controlará su uso a las empresas volqueteras.

Por su parte, el EIA de la planta de áridos (elaborado un año después que el informe de prefactibilidad), prevé los mismos impactos, aunque no incluye como consecuencia de la emisión de polvo el desencadenamiento de problemas respiratorios en la población ni que se afecte el recurso de agua. Suma como principal medida de prevención, monitoreos constantes a la calidad de aire, la generación de ruidos y la calidad del suelo.

El EIA de la planta afirma que esta ha sido diseñada para procesar 250 toneladas de residuo por hora, considerando un mínimo de ingreso de 1200 toneladas diarias y un máximo de 2000. Según el GCBA y la información que consta en la web, durante el año 2014 se hicieron obras para ampliar su capacidad y actualmente, puede tratar hasta 2500



toneladas por día de las cuales logra recuperar un 90% que equivalen a más de 2100 toneladas de residuos áridos recuperados⁵.

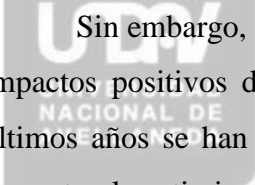
2.1.2. Dimensión 2: cómo se contempló a la población preexistente.

Uno de los principales cuestionamientos que les vecinos de Villa Soldati, organizados en la Mesa Ambiental de la Comuna 8, realizan contra la planta de áridos es su ubicación. Por qué el GCBA decidió ubicar una planta que proyectaba los impactos mencionados (problemas respiratorios en la población susceptible, entre otros) en un predio rodeado de casas y de escuelas. Por este motivo, decidimos analizar cómo se caracterizó la zona en el procedimiento de EIA y cómo aparece contemplada la población que vive allí.

En el EsIA de la planta, la línea de base ambiental (descripción del medio ambiente circundante) caracteriza la zona donde se ubica el predio como de alta heterogeneidad con respecto al uso del suelo “ya que se registran inmuebles industriales tipo depósitos, centros deportivos, barrios municipales, asentamientos poblacionales precarios, centros educativos, de salud y comercios” (EsIA de la planta 2013:4). El EsIA aclara que esta zona es el área de influencia indirecta del proyecto, aquella donde se podrían percibir los efectos de la operación.

Luego de realizar una extensa descripción sobre las características físicas del área (clima, hidrología, flora y fauna), pasa a analizar el medio antrópico donde se emplaza el proyecto y afirma: “este sector conformaba antiguamente zona de bañados (por eso se lo denomina actualmente Bajo Flores), los cuales por su baja calidad ambiental e inundabilidad a causa de las crecidas del Riachuelo, fueron ocupados paulatinamente por población en situación de vulnerabilidad social”. El estudio no vuelve a mencionar este aspecto, tampoco prevé medidas de mitigación específicas dirigidas a este tipo de población que contemplen cómo la emisión de polvo y ruidos admitida o el alto tránsito de camiones puede afectar de manera distintiva en hogares con mala ventilación, o aberturas precarias, por ejemplo.

⁵ Información obtenida de la web del GCBA
<https://www.buenosaires.gob.ar/espaciopublicoehigieneurbana/planta-de-aridos>

 Sin embargo, sí se contempla a la población circundante al momento de analizar los impactos positivos de la planta en su entorno: “Tomando en consideración que en los últimos años se han registrado preocupaciones y reclamos por parte de los vecinos con respecto al vertimiento de residuos en la vía pública, provenientes de camiones que llegan al predio y por distintos motivos (falta de control, recepción cerrada, etc) depositan sus residuos ilegalmente, el proyecto en trato contribuirá positivamente con respecto a la situación” (EsIA de la planta 2013:68). De esta forma, se presenta a la instalación de la planta de áridos como una solución a una problemática que el mismo GCBA tiene facultades para controlar y evitar a partir de otras acciones estatales.

La Dirección General de Evaluación Ambiental del APRA, en el Informe Técnico de Modificación y Renovación del Certificado de Aptitud Ambiental de la planta del 2018, afirma que se realizó un análisis de la población cercana al predio y determina el carácter positivo del impacto, en base a las mejoras sanitarias que implica la reducción de los residuos sólidos urbanos en su entorno inmediato. A pesar de que al momento de realizar este informe la planta ya llevaba cinco años operando, se siguió caracterizando al entorno como un lugar sucio y a la planta de áridos como la garantía del orden, a pesar de causar los impactos ya mencionados.

En cuanto a la zonificación, el EsIA de la planta describe el uso al cual estaba afectado el predio posteriormente a la Ley N° 4978 ya mencionada, “de equipamiento especial, significando ello que es un área dotada de buena accesibilidad, donde se localizan usos que sirven al conjunto urbano y/o regional pero que no deben localizarse en zonas comerciales o residenciales, por las molestias que pudieran generar o por el tamaño necesario para desarrollar la actividad” (EsIA de la planta 2013:18). Es decir, el uso anterior no contemplaba que la zona efectivamente está habitada por gente y habilitaba el uso de suelo para actividades molestas para la población. En lugar de enmendar esa situación y contemplar desde el ordenamiento urbano la realidad de la zona, se avanza con la modificación ya mencionada y la continuidad de actividades de alto impacto. De hecho, el EsIA de la planta (cuatro párrafos debajo de la cita anterior), admite, nuevamente, que en el entorno inmediato a la planta se observan viviendas precarias habitadas, dos escuelas infantiles y un centro para personas con discapacidad.

Por su parte, el Informe de prefactibilidad de la planta, destaca que el éxito de la gestión ambiental y la consecuente minimización de conflictos devienen de una fluida

comunicación con los vecinos, entre otros aspectos. También el EsIA de la planta menciona la importancia de monitoreos periódicos del ambiente para detectar indicios de contaminación si los hubiere, “considerando la gran sensibilidad y preocupación de la población con respecto a temas de contaminación”. Estos monitoreos se mencionan como parte de las medidas de mitigación de impactos a lo largo de todo el EsIA y como una medida fundamental de prevención. Sin embargo, cuando los vecinos, mediante un pedido de información pública ambiental de septiembre de 2021, solicitaron esos controles y sus resultados, no fueron entregados por la autoridad ambiental.

Por último, también se observa que las auditorías ambientales realizadas por la empresa en 2013, 2014 y 2016, como parte del Programa de Monitoreo Ambiental aprobado como parte del EsIA de la planta, solamente analizan las condiciones internas del predio, sin recorrer las zonas aledañas. Tampoco consta en esas auditorías ningún tipo de estudio que compruebe las condiciones del aire.

El análisis de esta documentación bajo las dimensiones elegidas nos permite examinar los documentos a partir de los cuales el APRA fundó su decisión de política pública ambiental, bajo el marco teórico elegido. Porque, como hemos desarrollado en el Capítulo 1, analizar una problemática ligada a la contaminación en clave de justicia ambiental permite, no solamente estudiar el acceso al derecho al ambiente sano, si no que constituye un principio de investigación que orienta los interrogantes sobre las condiciones que permiten la distribución desigual de los riesgos ambientales (Lacabana, Bressano, & Carballo, 2016).

Bajo esta lógica, observamos cómo durante el procedimiento de EIA se admitió que la planta de áridos puede causar problemas respiratorios, que se instala en un lugar con población en situación de vulnerabilidad (de viviendas precarias y escuelas) y en una zona de “baja calidad ambiental”. La mera aprobación de estos estudios sin contemplar los impactos diferenciales que puede tener sobre estas personas una planta de la envergadura descripta, deja entrever en el procedimiento formal un conflicto que tiene su correlato en el territorio: “En las regiones metropolitanas diferenciadas por su función y por sus componentes sociales, la búsqueda de localizaciones para las actividades ambientalmente conflictivas como la basura, por ejemplo, se convirtió en una compleja tarea en la que, a los criterios físicos clásicos, hay que unir aquellos que eviten situaciones de desigualdad social y/o territorial” (Lacabana, Bressano, & Carballo, 2016:9).

2.2. Mesa Ambiental C8

Habiendo estudiado los documentos que sirvieron de base para la decisión de la política pública ambiental del GCBA, creemos fundamental adentrarnos en el análisis de qué es lo que ocurre en el territorio. Para eso, entendemos a la Mesa Ambiental de la C8 como la organización que lleva adelante los reclamos contra los impactos negativos de la planta de áridos. Consideramos que el estudio de las instancias colectivas de reclamo permite una descripción de los conflictos que trascienden las miradas individuales y de cuenta de lo que sucede en un territorio determinado atendiendo a la construcción de sentido que produce la lucha barrial.

La Mesa Ambiental de la C8 se conforma formalmente el 7 de febrero de 2020, una tarde lluviosa donde más de 50 vecinos de Villa Soldati (sobre todo de las manzanas contiguas al predio de la planta, Castañón, Pazos, Cruz y Portela, ver imagen 3, anexo) firmaron un documento que dice: “Las organizaciones, instituciones, entidades y empresas abajo firmantes expresamos a través de este documento el repudio a la grave afección que esta planta provoca en el ambiente y exigimos al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires el cese de las actividades en el predio y el aprovechamiento del mismo en nuevas actividades que no impliquen el menoscabo de la calidad de vida de la comunidad de la zona” (ver documento en imagen 4 del Anexo).

Esta declaración coincide con la caracterización que realiza Merlinsky (2021) sobre los conflictos ambientales. La autora los describe como problemáticas que expresan el descontento de diferentes grupos y comunidades con aquellos procesos de apropiación, distribución y gestión de los recursos naturales que afectan los modos de vida y ecosistemas de una comunidad. Además, aclara que la nominación se establece cuando en la dinámica contenciosa los actores utilizan argumentos ambientales.

En este caso, el recurso en disputa no es otro que la tierra pública y los residuos. Para el análisis, nos valemos del sistema de categorías propuesto por Merlinsky (2021) para el registro y seguimiento de problemas ambientales. Una de ellas, el foco de conflicto, busca identificar el corazón de este, ya que, según la autora, no existen confrontaciones puramente ambientales y se trata de entender los distintos significados sociales que establecen conexiones en diferentes ámbitos de lo real. Para entender el motivo de disenso en un conflicto de estas características es necesario prestar atención al significado que le

atribuyen los actores, y formularnos preguntas como ¿cuál es el núcleo central de la incompatibilidad de posiciones?

En ese sentido, recuperamos un extracto de la entrevista realizada a Carolina⁶ (miembra de la Mesa Ambiental de la C8 y vecina de la planta), que nos acerca al foco del conflicto, más allá del reclamo puntual sobre el traslado de la planta y sus impactos:

“Me parece que el éxito sería, poder habitar un suelo en condiciones. Yo no veo que eso sea con la planta de áridos en el barrio (...). Creo que tiene que haber un espacio de discusión del AMBA para resolver la cuestión de los residuos de las ciudades, que es ese el problema que tenemos, más allá de la planta de áridos y los negocios de este personaje. Va más allá, es un problema de la humanidad, entonces cómo gestionamos estos residuos (...) En la inmediatez este espacio no puede estar alrededor de viviendas, de clubes deportivos, de la ciudad y los vecinos que pretende beneficiar porque los está perjudicando. Porque nosotros también somos ciudadanos de esta ciudad. Habitamos esta ciudad, somos porteños y porteñas. Y la planta la verdad que no está reciclando nada acá, porque el escombros lo tenemos en la puerta de casa, la mugre la tenemos en la puerta de casa y encima hasta nos enfermamos”.

En cuanto al uso de la tierra, en otro fragmento de la entrevista, Carolina expresa:

“Si vas a reciclar tiene que servirle a toda la ciudad, no podés depositarnos a nosotros la mugre, como siempre históricamente hicieron, porque deciden así para esta población. Lo mismo nos viene pasando con el resto de nuestros otros bienes y patrimonios de nuestra comuna, simbólicamente lo digo, como nuestro Parque Roca, que ahora está hermoso, tienen un estadio mundialista, cancha de tenis y no sé qué, pero nosotros no tenemos acceso. Dos veces a la semana abre”.

En el relato de Carolina, además de las disputas en torno a la gestión de los residuos y el uso del suelo público, aparece la cuestión del estatus social. Merlinsky (2021) explica que, aunque las cuestiones distributivas son importantes, no son el tema central en el

⁶ Los nombres de les entrevistades fueron cambiados para resguardar su integridad, ya que en las entrevistas surgieron relatos sobre intimidaciones personales.

UNDAV
UNIVERSIDAD NACIONAL DE
AVELLANEDA

discurso por la justicia ambiental y lo que muchas veces impulsa a las personas a movilizarse es su destitución como actores con derecho a intervenir en asuntos que los implican directamente. Lo que subyace en el relato de Carolina, es una rebelión contra la violencia simbólica que supone que ciertos grupos sociales queden asociados a la contaminación, y en el caso de Villa Soldati, a la basura.

En este punto, el discurso de justicia ambiental que construye colectivamente la mesa, tiene dos aristas y nos presenta el mapa de actores que confluyen dentro de la Mesa (mapa de actores, segunda categoría de análisis que tomamos del sistema de Merlinsky). Por un lado, hay una reivindicación a la “identidad cartonera” del barrio, que se vio claramente en un conversatorio virtual (por las restricciones sanitarias fruto de la pandemia de Covid) que organizó la Mesa el 1 de octubre de 2020. Allí habló un hombre mayor, habitante histórico de Villa Soldati que trabajó en la Quema como recolector. En ese conversatorio, los asistentes eran vecinos de la zona que se mostraron movilizados ante este recuerdo, se destacó cómo la Quema fue un medio de subsistencia para muchas personas y se reivindicó esa identidad histórica como un valor, como parte de un conocimiento popular sobre la gestión de los residuos.

La Quema fue un vaciadero municipal que funcionó desde 1936 hasta 1977, sobre los terrenos que hoy conforman los parques de la Ciudad, el Roca y el Indoamericano. Cosacov, Perelman, Ramos, & Rodriguez (2012) destacan que para algunos vecinos la Quema era algo estigmatizante, que degradaba su territorio y, otros, los “quemeros”, convirtieron al basural en un espacio de subsistencia y pertenencia, dándole una valoración positiva. Los autores citados enmarcan el cierre de la Quema dentro de las políticas urbanísticas del último gobierno militar, con miras a una reestructuración social y espacial de la Ciudad. En esta línea, Fernando, vecino de la Planta e integrante de la Mesa, destaca como Osvaldo Cacciatore, intendente de facto de la CABA durante la última dictadura militar, quiso dar una imagen positiva de la zona y consecuentemente, mucha gente apostó a Villa Soldati e hizo inversiones. Pero para Fernando, Mauricio Macri al frente del gobierno de CABA a partir de 2007, tomó acciones deliberadas de hacer crecer la ciudad hacia el río y hacia el norte, no hacia el sur, y, de esta forma, el proyecto urbanístico de los '80 quedó trunco.

Fernando, entrevistado a los fines de esta investigación porque protagonizó los inicios de los reclamos contra la planta de áridos, cuenta que comenzaron a unirse vecinos

e instituciones en 2007. Llegaron a ser 700 vecinos que realizaban asambleas periódicas en la Sociedad de Fomento de Villa Soldati. Cuando se le consulta por qué recién en 2013 algunos vecinos vuelven a organizarse, a escala mucho menor (hoy la Mesa está conformada por menos de 50 personas, de las que participan activamente unas 10 integrantes), Fernando habla sobre cómo el barrio, a partir de 2014 aproximadamente, sufre la migración de profesionales, jóvenes capacitados, que deciden no vivir más allí, gestándose un recambio de la población. Él adjudica la baja en la participación actual y en el proceso organizativo a la pérdida de la calidad de vida en términos generales: la falta de trabajo, la degradación en las condiciones habitacionales. De hecho, cuando Carolina cuenta cómo fue ese 7 de febrero donde se conformó la Mesa, dice:

“Vinieron los vecinos, no estábamos solamente los que estábamos más comprometidos si no que había gente, que en verdad ya estaba cansada y necesita escuchar que hagamos algo, que los que podemos y tenemos más información, nos comprometamos de verdad con esto porque ellos no están pudiendo hacerlo, por X motivo, pero necesitan eso. Y nada, ese día me parece que logramos encender esa llamita que ahora necesitamos volver a motorizar”.

Retomando, decíamos que el discurso sobre justicia ambiental que construye la Mesa presenta dos aristas que evidencia el mapa de actores que confluyen en ella. Por un lado, esa identidad cartonera con orígenes en la Quema, y, por otro lado, el cuestionamiento a una actividad que se dedica al reciclaje. Estas aristas no son contradictorias teniendo en cuenta que la Mesa se propone como principal meta “la elaboración de un proyecto superador que no solo logre cesar con la actual situación sino que, contrario sensu, tienda al estudio y mejoramiento de las condiciones ambientales de la zona y el perfeccionamiento en material de reciclaje” (Carta fundacional de la Mesa).

Entonces, el mapa de actores que conforma la Mesa está constituido, por un lado, por una representación al sector cartonero (que actualmente es solo desde el discurso ya que no hay cooperativas ni recicladores que integren la Mesa activamente) y vecinos con realidades socioeconómicas más cercanas a ese sector y, por otro, por vecinos que permanecieron tras ese recambio poblacional al que se refería Fernando, con un nivel socioeconómico algo mayor.

UNDAV
NACIONAL DE
AVELLANEDA

Siguiendo con el mapa de actores que confluyen en este conflicto, en la Mesa también participan los docentes de las escuelas aledañas y militantes de organizaciones políticas. Este grupo no vive en el barrio, algunos se ven directamente afectados dado que su lugar de trabajo queda a metros de la planta (ver imagen 5 en Anexo) y otros se suman movilizándose por un compromiso con causas que involucran el valor de la justicia y, también, para que su organización ocupe un lugar de decisión en la Mesa ya que esta se propone abordar diferentes problemas ambientales de la Comuna 8.

Alicia, docente de la Escuela 23 René Favaloro (Distrito Escolar 19), cuenta que a la escuela asisten más de 500 alumnos, algunos de ellos viven en las manzanas próximas a la Planta, en los barrios Las palomas y Ramón Carrillo, aunque la mayoría proviene de la Villa 1-11- 14. El principal síntoma que ven en los niños es el sangrado de nariz: “Ahora con el tema barbijo como que no hay tantos síntomas de sangrado, lo que pasa es que cuando vos inhalas eso todo el tiempo, todos los días, es como que sentís una sequedad en las mucosas, eso nos pasa a todos, sentís como una sequedad en la garganta, los ojos te pican”. Otros impactos que dificultan la labor educativa es la suciedad que se acumula en las superficies (“cada 10 minutos tienen que limpiar y nunca es suficiente”) y el alto tránsito por las calles de lo que debería ser un corredor seguro. Una profesora de la Asociación Juvenil Araucana, un centro para personas con discapacidad intelectual ubicado en el predio aledaño a la Escuela 23, se acercó a una juntada de firmas que hizo la Mesa el 11 de marzo de 2021 en la puerta de la Escuela 23 y contó que la suciedad que se acumula es tal que les dificulta utilizar las instalaciones al aire libre: “Tenemos un quincho, pero no lo podemos usar. Pones algo en la parrilla y se llena de tierra enseguida. Lo mismo con la pileta”.

Alicia aclara que, como la población que asiste a esa escuela proviene de barrios con otros problemas ambientales, a veces a los docentes y familiares se les dificulta identificar cuál es el foco de contaminación que produce esa sintomatología. Sin embargo, en la juntada de firmas mencionada, las madres y padres se acercaban de a decenas a firmar en apoyo a las acciones de la Mesa contra la planta sin que hubiera necesidad de explicar la problemática. Incluso, una adolescente de quince años que buscaba a su hermano a la escuela, contó que cuando ella era chica, y asistía a la primaria en la Escuela 23, la situación era aún peor y la suspensión de clases era constante. Alicia avala estos dichos en la entrevista, y agrega que cuando la planta se instaló en 2013, el predio de la

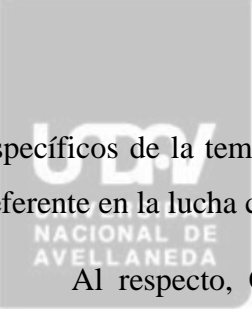
Escuela ni siquiera tenía un muro perimetral: “en ese momento la situación era de suspensión de clases de 5 días, porque no se podía ver nada”.

Les docentes que conforman la Mesa, son actores especiales porque por medio de la organización gremial, tienen la capacidad de incidir en el conflicto a través del Ministerio de Educación de la CABA. De esta forma, convocan a las autoridades del GCBA para que recorran las escuelas y les muestran cómo la planta afecta a la labor diaria, presentan notas y reclamos y convocan a otros docentes a conocer la problemática.

Por fuera de la Mesa, los actores fundamentales de este conflicto son las empresas EVA S.A., Cascotera Velez Sarfield y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, titular de la actividad concesionada a las empresas mencionadas. Sobre estas últimas, Carolina ironiza: “Google, pones el nombre EVA SA SA, Cascotera Velez Sarfield, bueno... listo. Cascotera Velez Sarfield son vecinos acá del barrio, son los que hacen la logística, los volqueteros. EVA S.A., vas a la página, vas a la carta de la gerencia, buscas el nombre del Gerente, apellido Franchi, mamita querida, googlear ese nombre es una tarea hermosa”. Se refiere a que Eduardo Franchi, Martín Franchi y Andrea Fabiana Franchi, directivos de EVA SA, figuran en los listados de las contribuciones de privados a la campaña presidencial de Mauricio Macri en el 2015, con 95 mil pesos cada uno⁷.

Otra de las dimensiones que propone Merlinsky (2021:66) en su estudio sobre los conflictos ambientales es el análisis de la escala del conflicto: “un aspecto recurrente en los conflictos ambientales es la ampliación de su escala, es decir, el desplazamiento del ámbito de influencia de los acontecimientos y la incorporación progresiva de actores que forman parte de diferentes contextos geográficos”. En este sentido, el área de influencia es todavía muy acotada en razón del radio territorial en donde se conocen cuáles son los impactos negativos de la planta y al accionar de la Mesa. En una juntada de firmas en Villa Fátima, a unas quince cuadras de la Planta, ninguna de las personas abordadas conocía la problemática y tampoco a la organización. En cambio, en espacios de organización

⁷ Para más información, ver “Más que un donante, un inversor”: <https://www.pagina12.com.ar/130625-mas-que-un-donante-un-inversor>



específicos de la temática ambiental, como Cuenca en Red⁸, la Mesa sí aparece como un referente en la lucha contra los impactos de la planta de áridos.

Al respecto, Carolina opina que la planta de áridos es la bandera pero que el objetivo tiene que ser otro, dada la complejidad y multiplicidad de problemáticas ambientales que atraviesan a la Comuna 8: “La planta de áridos es como lo más alevoso que tenemos, la frutillita del postre, pero estamos hasta arriba de problemas de contaminación, hacinamiento, falta de servicios y demás y hacen a lo ambiental. El acceso a los espacios públicos, somos una comuna toda verde pero no podemos usar ninguno de nuestros espacios y vivimos apretados en nuestros barrios populares”. Si bien las actividades que realiza la Mesa tratan sobre otros temas (conversatorios sobre las lagunas de la Comuna, el dengue, el conflicto de tierras en Villa Olímpica, proyecciones y cierre de año en ese barrio para apoyar la lucha de los vecinos de allí, etc), todavía no se constituyó, ni dentro ni fuera de la Comuna 8, como una referencia salvo para aquellas personas que están interesadas en la temática.

La cuarta categoría que Merlinsky (2021) propone para el registro y seguimiento de conflictos ambientales (la autora destaca que es importante trabajar con ellas de manera interconectada ya que son puntos de entrada en el análisis) es la inscripción territorial del conflicto. Bajo esta perspectiva, la territorialidad se entiende conceptualmente como una relación entre diferentes grupos humanos y su ambiente, un vínculo fundamentado en experiencias de vida. En este sentido, nos alejamos de conceptualizaciones que definen al territorio a partir de sus dimensiones físicas y caracterizado por la homogeneidad y armonía para pensarlo como un espacio creado y recreado por los actores sociales y cargado de significación cultural. De este modo, lejos de pensar el territorio como el escenario donde acontecen y se reflejan las condiciones estructurales consideramos que es allí donde se disputan, negocian y se dan sentido a las relaciones de poder. Esas dinámicas son producidas –a la vez que producen– por especificidades territoriales. Es por esta perspectiva que creemos fundamental, a los fines de esta investigación, recuperar los sentidos y significaciones que los vecinos le otorgan a su barrio y a la instalación de la

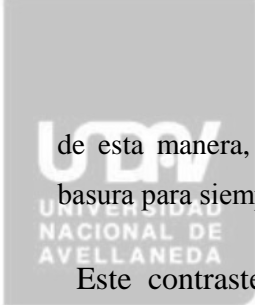
⁸ Una red de organizaciones que trazan proyectos de planificación-gestión participativa en el territorio de la Cuenca Cildáñez

planta. Consideramos que dichas vivencias son constitutivas del territorio y las experiencias del habitarlo (Garaño y Harguintrguy, 2019).

En ese sentido, cuando a Carolina se le pregunta cómo era su barrio, en el que vivió toda su vida, antes de que se instale la planta, responde: “Para mí era sentirme privilegiada en el medio de la ciudad. Era tremendo porque era todo verde, todo verde. El sector de la planta, donde hoy está la planta, había algunos animales pastando, en algún momento llegó a haber hasta ovejas. Caballos siempre porque los vecinos tenían caballos. Es una zona que primero utilizó a los animales para acarrear sus carros, de los chatarreros, los viejos chatarreros, después los cartoneros. Terminaba la jornada laboral, volver a tu casa un placer”.

Esta visión contrasta fuertemente con la imagen que construyen del territorio los estudios de impacto ambiental analizados en el apartado anterior, que afirman que la planta tiene un impacto positivo para el paisaje del lugar, ya que aporta orden y limpieza a una actividad que se venía llevando a cabo de forma descontrolada. Les integrantes de la Mesa entrevistadas aseguran que se elaboró una operación por parte del GCBA para generar consenso en torno a la instalación de la Planta y mostrarla como una solución. Fernando cuenta que a partir de 2011 (dos años antes de que se sitúe la planta) se da el “volquetazo”, los camiones comienzan a descargar basura afuera del predio, en la calle (ver imágenes 6 a 9 en Anexo), para degradar la zona y crear consenso en torno a su instalación. Carolina, en la misma línea, cuenta:

“Hubo operaciones para que se instale. Un tiempo antes de que se instale la planta de áridos, empezaron a hacer descarga los voqueteros sobre la calle Janer. Entonces empezaron a hacer grandes descargas de todo, de basura, escombros, de todo, todo tipo de cosas. Nuestros vecinos, que siempre venimos de una situación bastante precaria, y de necesidad, iban a buscar a esos lugares, entonces había mucho cirujeo. Lo que siempre pasó históricamente en nuestra comuna, volvía a ocurrir, y operando en ese espacio, de esa manera, vos tenés en una calle como Janer, Ana María Janer, entre Varela y LaFuente, todos clubes deportivos, ahí se producían todas las descargas, montañas y montañas de mugre. Entonces los vecinos de los clubes deportivos se empezaron a quejar. Entonces se le da solución diciendo bueno ‘no se preocupen, acá tenemos un terreno del Estado, vamos a solucionar esto



de esta manera, ponemos acá definitivamente y ustedes se van a comer la basura para siempre, para toda su vida”.

Este contraste entre la visión institucional del territorio con la que tienen los vecinos, también se registra en una reunión en la que estuvieron Silvia, Carolina y la directora de la Escuela 23 con el Gerente de la planta: “ellos estaban muy contentos porque habían pintado las torres de colores, nosotros estábamos ofendidísimos porque encima pintaban las torres de colores. En un momento le decimos ‘che esto aparte de que nos hace mal, pintaron esto de colores...’ se enojaron, ‘ah bueno pero a ustedes no les viene nada bien, nosotros quisimos embellecer el barrio’, le digo pero por que no invierten ese dinero en otra cosa” (Carolina). Silvia, desde su rol como docente, cuenta otra anécdota de esa misma reunión: “básicamente lo que nos dijo es que las escuelas eran un problema para la planta, que está acá por la Ley de Basura Cero, que según los abogados que consulté, es una ley muy virtuosa, se supone que es una ley que sirve muchísimo porque es reciclado de toda la basura, el problema es dónde. Es como que las escuelas son un problema para la planta, básicamente es lo que no dijo el Gerente. Y nos pareció... la directora se lo quedó mirando... ¿qué querés que los chicos de toda esta zona se queden sin escuela?”.

Durante la entrevista a Fernando, su esposa entra en la habitación donde se estaba llevando a cabo, y observa las fotos de la época del volquetazo en la computadora: “Todo eso se resolvió, ¿pero a qué costo?”.

La última dimensión de análisis tomada de Merlinsky es la de controversias socio técnicas, donde se propone el abordaje del conflicto a partir de los saberes y experiencias que se ponen en juego y que intentan “probar” los daños en cuestión, es decir, los argumentos en forma de evidencia científica que sirven de base a los reclamos y también la discusión acerca de qué tipo de conocimiento es admitido como prueba y quienes son los actores acreditados para generarlo.

Este aspecto es muy relevante, y sale a la discusión en cada asamblea, porque uno de los objetivos de la Mesa es presentar una medida de amparo contra la planta, y estiman indispensable para ese fin obtener estudios sobre la calidad del aire, suelos y aguas del barrio. Pero hallan un obstáculo muy grande para encontrar en la forma de hacerlos, ya que no cuentan con fondos ni financiamientos de ningún tipo. La proyección de hacer una presentación en la justicia lleva ya dos años y comenzó con dos pedidos de información al

APRA, en el marco de la Ley 303, durante 2020. El abogado que asumió gratuitamente la defensa de la Mesa estipuló, con la información relevada en los pedidos y con estudios de la calidad del ambiente, realizar un amparo en marzo de 2021. Sin embargo, los estudios no pudieron llevarse a cabo por falta de presupuesto y de articulación con instituciones públicas. Por lo que la información otorgada por el APRA fue utilizada hasta el momento para ser difundida por la Mesa a vecinos e interesados en el tema.

En relación con la cuestión de la información ambiental, Carolina puntualiza:

“A través de los abogados de Nace un Derecho⁹, es que nosotros logramos acceder a la información que ellos tienen. Que son informes muy técnicos también, que no son accesibles para todo el mundo, tenés que juntarte con un equipo para que te explique que dice ahí. Tratamos de dividirnos las tareas, de sacar lo más grueso, lo más importante de esta información a la que habíamos accedido, que son los informes de impacto ambiental del centro de reciclaje y la planta de áridos. Pero bueno después también hay otro tipo de información, que está acá entre nosotros, y que no estamos pudiendo codificar, no estamos entendiéndola, la vemos pero no la entendemos, porque vemos que vuela el polvillo pero no sabemos que partículas son las que están ahí, cuántas son, qué es lo que están haciendo en la planta, no lo sabemos. Así que la información, más allá de que tengamos la data que ellos generaron, crearon, nosotros como vecinos hoy las cosas claras ni tenemos la información necesaria”.

Hay otro tipo de información que sí circula entre los vecinos de las cuadras aledañas a la planta y es la vinculada a los efectos en la salud. Carolina cuenta que cuando la planta se instaló, vivía por períodos en otro lugar y cuando regresaba al barrio se congestionaba: “volvía al pueblo del que venía y se me pasaba todo, y venía y otra vez, de un día para el otro. Llegué a tomar corticoides, con la paranoia de tener algo, no entendía que estaba pasando, me sangraba la nariz, hasta que me empiezo a dar cuenta que, bueno, nada, es el proceso de adaptación. Moncho, vecino de la vuelta de mi casa, misma situación que yo, me dice ‘negra quédate tranquila que es la adaptación, ya se te va a pasar, es esta planta’”. Ese conocimiento que tienen los vecinos, aunque no posea la validación o legitimación de

⁹ “Asociación Civil de profesionales del derecho comprometidos con el pueblo”, según se lee en sus redes sociales.

la comunidad científica, sí habla de una experiencia que fue sistematizada y se incorpora a partir de una pedagogía de la piel¹⁰.

Carolina enumera: “En los vecinos: diagnóstico de cáncer, rinitis, conjuntivitis crónica, esas son las cosas más o menos que provocan el polvillo. En nosotros, y también tenés, para instalar la planta por ejemplo se quitó un mini montecito que había, en el predio de Janer. Eucaliptus de no sé cuántos años, yo de chiquita los vi crecer. El resto de los árboles se están secando, de la cuadra, árboles que ya no están más, eucaliptos dentro del predio de Janer que también se van secando”. En este testimonio se incorpora la dimensión de la territorialidad propuesta por Merlinsky, dado que recupera impactos que demuestran cómo el ambiente también posee síntomas de una contaminación crónica. Entre las consecuencias negativas, los vecinos también enumeran el alto tránsito de camiones, las vibraciones en las casas que producen grietas y la deficiencia en el servicio de agua potable.

El 19 de marzo de 2022 la Mesa realizó un relevamiento casa por casa, en la manzana delante de la cual se ubicó la planta de áridos, con la finalidad de sistematizar información sobre los impactos en la salud y la vida cotidiana. De las encuestadas (23 viviendas), el 93% consideró que desde que la planta está instalada hubo cambios en la infraestructura o vida cotidiana del barrio y el 100% que el principal impacto es el polvo en el aire. A su vez, el 66% afirmó que la planta le generó problemas en la salud (principalmente irritación en los ojos, sequedad en la garganta, tos y alergias). Además, durante la recorrida, los vecinos demostraban mucho interés en hablar sobre lo que les sucedía con respecto a la planta, algunos desde un sentimiento de resignación, enunciaban afirmaciones como: “esto es del gobierno de la Ciudad, no lo van a sacar” o “ya varias veces intentamos hacer cosas pero sigue todo igual”. Otros, desde un estado de enojo: “no puedo ni colgar la ropa, ni salir a mi patio, está todo lleno de polvo”, “te ahogas, no se puede respirar”, “los camiones van a contramano, ya me chocaron dos veces el auto estacionado en la vereda”.

En síntesis, utilizando este sistema de categorías de Merlinsky (2021), aplicado a la información obtenida en el trabajo de campo por medio de la entrevista y la observación

¹⁰ Para un abordaje sobre la categoría se puede profundizar la lectura de Frantz Fanón en los textos “Los condenados de la tierra”, “Dialéctica de la liberación” y “Piel negra, máscaras blancas”.

participante en actividades de la Mesa, podemos concluir que el foco de conflicto es mucho más que la cuestión de la planta en sí. Por el contrario, entran en juego cuestiones vinculadas con el reconocimiento y con el enfoque de la política de la gestión de residuos sólidos urbanos y de ordenamiento urbano del GCBA. Observamos además que los actores que conforman el conflicto son muy variados, no son solamente vecinos en reclamos contra el GCBA sino que se incorporan docentes y organizaciones políticas, vinculados al espacio organizativo de la Mesa; y empresas vinculadas con las campañas electorales del partido político que gobierna en la CABA. En relación a la escala del conflicto, es todavía muy localizada, el problema está instalado solamente en las cuadras aledañas al centro y en las familias de barrios linderos que llevan a sus hijos a las escuelas cercanas a la planta. En cuanto a la inscripción territorial está fuertemente marcada por un sentimiento de mucho cariño e idealización al barrio previo a la llegada a la planta y a intervenciones de la política local que degradan el territorio. Por último, la controversia socio técnica se gesta entre la falta de evidencia científica que avale la existencia de contaminación con un saber popular compartido e instalado sobre los efectos en las personas y en el territorio que causa la planta.

El análisis del conflicto bajo las dimensiones propuestas nos permite comprender su complejidad, las relaciones de fuerza en las que se mueve, situarlo en un contexto socio histórico y vislumbrar las desigualdades que en él se proyectan. Nos parece interesante puntualizar que la Mesa está construyendo un discurso colectivo sobre el conflicto con la planta desde el punto de vista de la justicia ambiental, cuestionando un modelo de desarrollo que destina al sur de la CABA como receptor de las actividades de mayor impacto ambiental. La Mesa se rebela contra ese destino, al tiempo que lo resignifica para construirse como un actor con el conocimiento suficiente para opinar y decidir cómo llevar adelante actividades vinculadas con el reciclaje. Este último aspecto lo volveremos a retomar especialmente, en el capítulo siguiente, para analizar el derecho de acceso a la participación en cuestiones ambientales y sumando información recolectada en el trabajo de campo.

Si bien no es la finalidad de este trabajo dilucidar si la Mesa es o se proyecta como un movimiento de justicia ambiental o de ecología popular, tal como lo definen los autores citados en el marco teórico, nos interesa destacar que este discurso que construyen los miembros de la mesa sobre qué es lo que sucede en el barrio, fuertemente atravesado por la

UNDAV
NACIONAL DE

justicia ambiental, se da en un contexto de auge de estos movimientos en todo Latinoamérica. Svampa y Viale (2020) señalan que este tipo de conflictividad hoy llama la atención en todo el continente y genera nuevas narrativas contra hegemónicas acerca del territorio, delineando nuevos horizontes posibles.

Lo más paradójico, en este caso, es que estos argumentos vinculados con la justicia ambiental que la Mesa incorpora a su discurso, se desarrollan en torno a la actividad del reciclaje y no a una actividad extractiva, como en la mayoría de las situaciones donde este esquema de análisis entra en juego. Sin embargo, el descontento toma sentido cuando se tiene en cuenta la historia del barrio vinculada a los residuos y el conocimiento popular en torno al tema que sus habitantes ostentan, lo que permite teorizar acerca del lugar que tendría que haber cobrado la participación en este caso.

En este contexto, recuperamos estas dimensiones para que estén presentes en el análisis normativo sobre las condiciones de acceso al derecho al ambiente, con la intención de que la ciencia del derecho de respuesta a las demandas que se construyen a partir de la justicia ambiental, que como hemos observado, contemplan variadas aristas y cristalizan patrones de desigualdad históricos, que, en medio de una crisis climática y ambiental sin precedentes, es necesario incorporar a los análisis jurídicos sobre temas ambientales.

Repositorio Digital de
Trabajos finales y Tesinas

CAPÍTULO 3: CONDICIONES DE ACCESO AL DERECHO AL AMBIENTE SANO

UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
AVELLANEDA

Como ya hemos adelantado, en este capítulo nos dedicaremos a analizar la información obtenida en el trabajo de campo a partir de categorías propias del derecho ambiental, para así evaluar cuál es el acceso a este derecho por parte de la población de Villa Soldati y en relación con la planta de áridos. Para esto, consideramos necesario definir a partir de la normativa, jurisprudencia y doctrina qué es la participación, información y acceso a la justicia en temas ambientales y cuál es su relación con el derecho humano al ambiente sano. Además, nos centraremos especialmente en el derecho a la participación en decisiones ambientales, porque evaluamos que es allí donde el conflicto elegido puede aportar a una formulación más amplia.

En esta primera parte introductoria definimos a la participación, información y acceso a la justicia en cuestiones ambientales, tomando normativa internacional (Acuerdo de Escazú), nacional (Ley General de Ambiente), de la CABA (ley 303 de acceso a la información ambiental y 123 de Evaluación de Impacto Ambiental), doctrina sobre la temática y jurisprudencia de tribunales internacionales. Delimitamos el contenido de estos derechos, los mecanismos que los hacen posibles, ya que a los fines de este trabajo no nos detenemos en el marco normativo específico aplicable el caso.

3.1.1. Participación en temas ambientales

El Acuerdo de Escazú establece que la participación abierta e inclusiva debe garantizarse desde etapas iniciales de los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativas a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo afecciones a la salud. La enumeración no es taxativa, dado que la norma aclara que puede darse en otros procesos de autorizaciones o asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener relevancia sobre el medio ambiente.

El Acuerdo de Escazú también refiere a la información con la que deben llegar las personas interesadas a la instancia de participación, para poder opinar fundadamente. La autoridad que toma la decisión debe dar cuenta de cómo jugaron esas observaciones en la

UNDAV
UNIVERSIDAD NACIONAL DE
AVELLANEDA

decisión final y, al momento de difundirla, debe incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes. De esta forma, vemos cómo se articulan estos tres derechos de acceso: información ambiental para poder realizar observaciones en los procedimientos de participación y difusión de las formas de impugnación de dicha decisión una vez publicada, fundada con las observaciones realizadas.

Con respecto al público convocado para participar, el Acuerdo de Escazú establece que se debe adecuar la instancia de participación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público. Además, y en este punto nos interesa detenernos, el Acuerdo establece que “cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda” (artículo 7.13). Según Falbo (2020), este aspecto tiene gran trascendencia, puesto que contribuye a construir canales que presenten la voz y los saberes de quienes no forman parte del sistema científico-tecnológico. Volveremos especialmente sobre este aspecto en este capítulo para analizarlo en el caso concreto de la planta de áridos.

Repositorio Digital de
Trabajos Finales y Tesinas

Siguiendo sobre el público convocado, el Acuerdo establece que las autoridades públicas deben realizar esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa e identificar directamente a les afectades, promoviendo acciones específicas para facilitar su participación.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) nunca se había pronunciado hasta la Opinión Consultiva 23/17 (la OC) sobre la participación de personas interesadas en los estudios de impacto ambiental que no se relacionen con la protección de los derechos de las comunidades indígenas. El Acuerdo de Escazú adopta algunas pautas que la CIDH señala como fundamentales de la participación: que las instancias de diálogo se garanticen sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente. En lo que aquí nos interesa destacar, la CIDH señaló que, con respecto a asuntos ambientales, la participación representa un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía. Al igual que lo señalado por Falbo (2020), emerge, en boca del máximo tribunal latinoamericano, la participación como una instancia donde los saberes de la población se manifiesten para formar parte de la decisión ambiental.

Nuestra Ley General de Ambiente (N°25.675, LGA), otorga el carácter de obligatoria y no vinculante la instancia de consulta para la autorización de actividades que puedan generar efectos negativos en el ambiente. Esta ley es de 2002, previa al Acuerdo de Escazú y a la OC 23/17, por lo que tiene como antecedente los mandatos del principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 sobre participación: “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados”. Estos instrumentos no se explayan sobre sus alcances, en cuanto a qué contenidos pueden o deben ser considerados por las autoridades en esas instancias. La LGA en su artículo 20 habla de “opinión u objeción” de los participantes, sin profundizar sobre los aspectos de esas opiniones u objeciones que la autoridad debe tomar en cuenta en la decisión.

En línea con la LGA, la Ley N°123 de la CABA, sobre el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en referencia a la Ley N°6 de la CABA, sobre audiencias públicas, establece que el objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema. Además, la Constitución de la CABA en su artículo 30 establece la obligatoriedad de la discusión en audiencia pública de los emprendimientos de relevante efecto.

De esta forma, observamos que el Acuerdo de Escazú concibe a la participación de una forma más amplia que el resto de los instrumentos analizados, ya que prevé que en estas instancias tengan lugar los saberes populares. También la CIDH en el OC 23/17 menciona a los conocimientos de las poblaciones como cuestión a incluir. Pero nuestros instrumentos nacionales, limitan el contenido de la participación a un espacio donde se escuche la opinión u objeción de los posibles afectados. Del texto de las normas nacionales no se infiere que pueda ser un ámbito donde la experiencia popular pueda entrar en juego en aspectos técnicos o permitan moldear el proyecto en cuestión.

Rodríguez y Ávila (2009) aseguran que la participación, a pesar de su idílica consagración normativa, en la práctica presenta varios obstáculos para su realización y que exige la existencia de un conjunto de condiciones sin las cuales puede convertirse en un mero formalismo o un ritual vacío de efectividad.

3.1.2. Acceso a la información y a la justicia en cuestiones ambientales

Si bien el acceso a la información y a la justicia en cuestiones ambientales son dos derechos de acceso con contenidos diferentes, los analizamos en un mismo apartado dado que, como ya hemos mencionado, nos interesa hacer foco en el derecho de participación.

Según el Acuerdo de Escazú, el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende el solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial y ser comunicade en caso de que la autoridad no cuente con dicha información o esta se encuentre alcanzada por el régimen local de excepciones (previamente establecido por la legislación nacional). Además, el Acuerdo prevé que las personas en situación de vulnerabilidad accedan a procedimientos de atención y asistencia especiales que consideren sus especificidades.

Además de contemplar la solicitud de datos, el derecho a la información ambiental incluye la puesta a disposición del público, por parte de las autoridades competentes, de indicadores sobre el ámbito en donde viven. Por ejemplo, este instrumento insta a las partes a que cuenten con sistemas actualizados que incluyan (entre otros): informes sobre el estado del ambiente, listado de zonas contaminadas, procedimientos de evaluación de impacto y licencias ambientales. Incluso, el Acuerdo insta a cada parte a que tome medidas para establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, y de materiales y residuos bajo su jurisdicción, el cual se establecerá progresivamente y se actualizará periódicamente.

La Ley N°303 de la CABA, sobre información ambiental, reglamenta el último párrafo del artículo 26 de la Constitución de la CABA, que establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas”. Esta Ley es más amplia y no solo prevé el pedido de información sobre actividades, sino también sobre el estado del ambiente en general. Incluso, la Ley 303 dispone que el GCBA, con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la información, debe publicar anualmente un informe acerca del estado ambiental de la Ciudad. Sin embargo, al revisar esos registros publicados no se encuentra dicha información si no que son artículos sobre la gestión ambiental de la autoridad competente y de los diferentes órganos del GCBA sobre la temática, que no contienen datos o indicadores sobre el estado del ambiente.

UDAV
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
AVELLANEDA

Por otro lado, el acceso a la justicia en asuntos ambientales, según el Acuerdo de Escazú, se vincula con el cumplimiento de las garantías del debido proceso. En lo que aquí nos interesa, establece que las partes deben contar con órganos estatales competentes con conocimientos especializados en materia ambiental, procedimientos sin costos prohibitivos, una legitimación activa amplia y medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental.

3.1.3. *Derecho humano al ambiente sano*

Nos parece importante exponer brevemente cómo se vincula los derechos de acceso con el derecho humano al ambiente.

En primer lugar, el derecho a un medio ambiente sano está consagrado expresamente en el artículo 11 del Protocolo de San Salvador y, según la CIDH en la OC 23/17 ya citada, también debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana. Debido a que bajo dicha norma se encuentran protegidos aquellos derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA. Por otra parte, existe un amplio reconocimiento en el derecho internacional sobre la relación interdependiente entre la protección al medio ambiente y los derechos humanos: “todos los derechos humanos son vulnerables a la degradación ambiental, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio” (Consejo de Derechos Humanos, Informe preliminar del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox, 24 de diciembre de 2012, Doc. ONU A/HRC/22/43, párr. 19.)

En este marco, la CIDH en la OC 23/17, destacó que los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se han clasificado en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) los derechos cuyo ejercicio respaldan una mejor formulación de políticas ambientales, también identificados como derechos de

procedimiento (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo).

Es decir, los derechos de procedimiento o de acceso respaldan una mejor formulación de las políticas ambientales y el Estado tiene la obligación de garantizarlos. Asimismo, consideramos que el análisis sobre los modos en que se despliegan esos derechos en los territorios permite dar cuenta del derecho al ambiente desde un punto de vista que contemple los procesos y contextos políticos. El estudio de la participación en el marco de un conflicto ambiental es una llave para un examen que no solo observe las características físicas que pueden hacer a la contaminación sino también las situaciones de injusticia ambiental que tienen como origen múltiples factores y que deben considerarse a la hora de abordar el acceso al derecho al ambiente.

Coincidimos con el análisis de Rodríguez y Ávila (2009:193) cuando afirman que factores como la desigualdad social son un aspecto que condicionan los procesos participativos: “no es viable analizar o ejercer la participación sin tener en cuenta los contextos sociales, políticos, jurídicos y culturales concretos”.

3.2. Participación, información y justicia en Villa Soldati, articulación con el trabajo de campo

La audiencia pública que se llevó a cabo en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la planta de áridos se realizó el 17 de septiembre de 2013. La Resolución APRA N°21/2014, que otorga la declaración de impacto ambiental de la planta, afirma en sus considerandos que mediante Resolución N° 265/APRA/13 se convocó a audiencia pública el día mencionado a las 11 hs, en la sede de la Comuna 4. La planta de áridos se ubica en la Comuna 8, es decir, se realizó en otra Comuna. Si bien el edificio en el que se realizó se encuentra a unas quince cuadras de la planta, no es la sede con la que los vecinos tenían y tienen contacto habitualmente.

Al respecto, Fernando asegura que la audiencia pública se hizo a escondidas y que en el barrio había muchos vecinos organizados que no fueron convocados. Como respaldo, muestra minutas de reuniones que este grupo de vecinos autoconvocados- junto con autoridades de establecimientos educativos y campos de deportes de los alrededores- mantuvieron periódicamente entre los años 2013 y 2014 con los gerentes operativos de

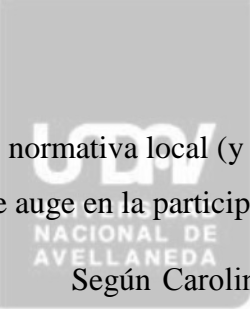
Plantas de Tratamiento de Residuos del GCBA: Joaquín Gándara (quien en diciembre de 2013 pasó a ser Director General del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del GCBA) y Pablo Rodríguez. De estas reuniones (solo en septiembre de 2013 hubo dos) también participaban personas que estaban al frente de la planta de áridos, de la empresa EVA SA.

El 16 de septiembre de 2013, un día antes de la audiencia pública, se llevó a cabo una reunión con Joaquín Gándara, quien al otro día estuvo participando de la audiencia y no convocó a los vecinos con quienes estuvo reunido horas antes. Fernando comenta que en ese tiempo fue ingenuo porque creyó en la palabra de los funcionarios que mantenían reuniones informales con los vecinos. La convocatoria a la audiencia pública fue publicada en el boletín oficial de la CABA el 12/8/2013 y los vecinos se enteraron de que se llevó a cabo recién en 2021, a raíz de los pedidos de informe que realizaron al APRA.

Según consta en la versión taquigráfica, la audiencia pública duró 44 minutos y participó una sola persona que no realizó ninguna pregunta ni observación, tras la exposición de Gándara, Thierry Decoud -ex Director General de Tratamiento y Nuevas Tecnologías- y un representante de la empresa.

La información que se puso a disposición de la población antes de la audiencia fue el expediente en el cual se tramitaba la declaración de impacto ambiental del proyecto. Los participantes debían inscribirse y tomar vista de ese expediente en la Subsecretaría de Descentralización, Desconcentración y Participación Ciudadana, en el microcentro porteño o vía e-mail. En la entrevista, Fernando cuenta que en el barrio es difícil canalizar reclamos vía web dado que es un entorno no amigado con los medios digitales, aun hasta el día de hoy. Es decir, que hace nueve años, resultaba difícil que accediesen a la información si para eso debían viajar al microcentro o utilizar dispositivos electrónicos.

Cuando a los entrevistados se les consulta por otras instancias de diálogo o momentos de participación, aluden a las experiencias recién narradas y la reciente reunión con el gerente de la planta mencionada en el capítulo anterior. Con excepción a ese último encuentro, el diálogo fluido que tuvieron con el GCBA o autoridades de la planta fue abruptamente interrumpido en 2014. De todas formas, esas instancias no tuvieron un correlato formal ya que la audiencia pública, que era la vía institucional mediante la cual la población podía incidir en el proyecto, cumplió con todos los recaudos formales que exige

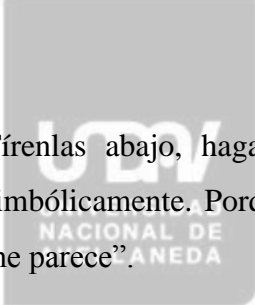


la normativa local (y también la internacional en ese momento) pero no reflejó el momento de auge en la participación que se vivía en ese momento en el barrio.

Según Carolina, hoy el diálogo con el GCBA no existe: “ellos desconocen que la planta funcione mal, porque lo que miran es de las paredes para adentro. Siguen haciendo visitas guiadas y contando que el centro de reciclaje es el único de la ciudad. Genera una ciudad verde pero para un sector, es lo mismo que la bolsa de verduras agroecológicas que sale un ojo de la cara, dónde está la mirada ahí. Nosotros queremos que sea para todo el mundo de verdad, que sirva”.

Destacábamos que el Acuerdo de Escazú establece que en la participación se debe promover la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes y que, según doctrinarios, este aspecto contribuye a construir canales que presenten la voz de quienes no forman parte del sistema científico-tecnológico. En la entrevista a Carolina, aparece este conocimiento popular como parte de la solución al problema: “Nosotros queremos que se recicle, no solo queremos, lo hacemos, somos cartoneros. Si por ejemplo se desplazara la planta de áridos de ese lugar, el espacio podría estar apto para recibir un montón de vecinos que ya están haciendo separación de residuos por fuera de la planta, en la esquina de Castañon y Chilavert. Ahí descargan los volquetes, los volqueteros vienen y descargan en una esquina por fuera del predio de la planta, para que los vecinos separen y se hagan su changa. Hay un montón de cartoneros y recicladores por todos lados en el barrio. Bueno, cobíjenlos a todos. Se pueden hacer un montón de cosas si se cambia a la planta de áridos de lugar”.

Es importante destacar que alrededor del Centro de Reciclaje de la Ciudad, funcionan dos cooperativas de cartoneros (Cooperativa 30 de Noviembre y Recuperadores Urbanos del Oeste) que separan, procesan y devuelven al mercado los materiales reciclables que se desechan en las campanas verdes de CABA y que los recicladores recolectan en las calles. Al respecto, Carolina señala que ese es el camino que la política sobre gestión de los residuos del GCBA debe seguir, porque hay muchos otros vecinos que siguen haciendo lo mismo por fuera de este predio: “Tenemos cartoneros que queman cables por Castañares, cuántas cosas se pueden hacer con eso. Sobre Mariano Acosta tenemos una gran cantidad de cartoneros. Organizá a esa gente, si ya lo estamos haciendo, pensemos en esta población, pongamos la mirada en la gente. Mirando en el accionar del GCBA, esto que te decía yo de la pintura de las chimeneas, no necesitamos pintura.



Tírenlas abajo, hagamos un acto y metemos a todos los cartoneros, sería hermoso simbólicamente. Porque para los cartoneros la basura son recursos. Entonces, va por ahí me parece”.

Este saber popular que se asienta en la historia de la zona y en el conocimiento sobre los actores y necesidades del territorio es el que, consideramos, debe jugar un rol central en la elaboración de políticas públicas ambientales. En este sentido, las instancias de participación ciudadana son el instrumento que, dentro de la gestión pública ambiental, permite el diálogo entre el territorio y las instituciones. La CIDH, en la OC 23/17 ya analizada, afirma que, justamente, los derechos de participación son los que en su ejercicio respaldan una mejor formulación de las políticas ambientales.

En este caso, observamos que la participación, dado el procedimiento que llevó el GCBA, no expresó la voluntad de los grupos que se estaban manifestando en ese momento en el barrio. Como resultado, se avanzó con una actividad que hasta el día de hoy encuentra resistencia local.

En resumen, contrastando la experiencia de los pobladores con el contenido del derecho a la participación en asuntos ambientales, podemos afirmar que:

- 1- No se garantizó la participación desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones. El EIA de la planta es de mayo de 2013 (lo que nos permite asumir que fue presentado a la autoridad en fecha cercana) y en enero de 2014, mediante Resolución APRA N°21/2014, la autoridad ambiental de la CABA otorga la declaración de impacto ambiental a la planta. Es decir, que la audiencia pública se realizó en la mitad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, no desde sus inicios.
- 2- En cuanto a la información con la que deben llegar las personas interesadas a la instancia de participación, observamos que se puso a disposición pero de una forma de difícil acceso efectivo para esa población, dado que, tenían que viajar o pedirla vía mail. Asimismo, quedó a disposición un expediente, material con formato y lenguaje técnico. Por último, y vinculado a la difusión, estas instancias se publicaron en el boletín oficial, un medio que la población no revisa habitualmente.
- 3- La autoridad que tomó la decisión no dio cuenta de cómo jugaron las observaciones emitidas en la audiencia pública en la decisión final, dado que no constan en la

resolución que otorga la declaración de impacto ambiental. Igualmente no hubo observaciones ya que el público interesado no pudo participar.

- 4- La instancia de participación no se adecuó a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público porque, como mencionamos, se publicó solamente en el boletín oficial, material que la población no revisa habitualmente. Además, se realizó en una sede comunal diferente a la de los habitantes afectados directamente. Incluso, a pesar de que existía un canal de comunicación directo entre vecinos y autoridades, estas últimas no difundieron la instancia de participación en estas reuniones, por lo que, aun teniendo identificado al público directamente afectado, no se promovieron acciones para su convocatoria.
- 5- No se valoró el conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, la experiencia cartonera del barrio no incidió en la instalación de una planta de reciclaje en su propio barrio. La Quema ni siquiera está mencionada en los estudios de línea de base ambiental de los informes de impacto presentados por la empresa.

Ahora bien, por más que el derecho a la participación no estuvo garantizado de manera plena, desde el punto de vista formal, el GCBA no incumplió con la normativa vigente en ese momento. La ley 123 de evaluación de impacto ambiental de la CABA prevé que la audiencia pública se realice una vez categorizado el proyecto (por lo que el análisis sobre la relevancia de los impactos se da en abstracto y desde un punto de vista meramente técnico) y ya elaborado el dictamen por parte de la autoridad de aplicación sobre los documentos presentados por la empresa. Nada dice esta ley sobre la forma de convocatoria de la audiencia (la ley N°6 de la CABA sobre audiencias públicas no requiere más que la publicación en el Boletín Oficial) o sobre los aspectos que pueden entrar en debate. Es decir, la audiencia pública es un paso formal que, aun cumpliendo con la normativa vigente, no garantiza el derecho a la participación de la población.

Por este motivo es que consideramos fundamental el trabajo de campo y el análisis sobre el contenido de un derecho desde un punto de vista amplio, que exceda el análisis tradicional de la ciencia jurídica. Hoy en día, la normativa nacional y de la CABA sobre participación sigue siendo la misma. Este caso revela la necesidad de contar con normativa específica que regule el acceso a la participación en línea con lo pactado en el Acuerdo de Escazú. Una mejor formulación de este derecho debería plasmarse en instancias flexibles

que se amolden a las comunidades e independientes del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, para que no se conviertan en solo un paso más de este. Esto permitiría no solo el cumplimiento de un derecho fundamental que está ligado al derecho humano al ambiente, sino también en la formulación de políticas en sintonía con los territorios, inclusivas de los conocimientos locales. Consideramos que no se trata solamente de que las actividades productivas no tengan el rechazo de las comunidades, si no que el modelo productivo en sí mismo sea democrático y ponga el conocimiento técnico científico en función de las realidades de los territorios, que tienen soluciones para aportar a conflictos que aquejan a toda la sociedad, como la generación de residuos y la necesidad de su reciclaje. Creemos que, en pos de eso, la participación popular en la toma de decisiones que conciernen al ambiente, pueden ser una buena herramienta.

En cuanto al acceso a la información ambiental, durante la entrevista Carolina diferencia entre dos tipos: los documentos que forman parte de la evaluación de impacto ambiental y los datos relativos a la calidad del ambiente.

Sobre la primera, ella cuenta que cuando se enteran de quiénes son los empresarios al frente de la planta de áridos (aportantes en la campaña presidencial de Mauricio Macri en 2015) entiende que “nunca íbamos a acceder como vecinos a la información porque queremos, somos buenos, y se la pedimos amablemente a ellos”. Entonces recurren a abogades de la organización Nace un Derecho y es a través de un pedido de ellos al APRA que acceden a todos los estudios de impacto ambiental de la planta y el Centro de Reciclaje de la Ciudad. Es decir, estos datos no se encontraban publicados en ningún lugar si no que hubo que solicitarlos. Si bien no es un requisito que sean abogades quienes los soliciten, los integrantes de la Mesa nunca contemplaron la posibilidad de que pudieran acceder por sus propios medios. Aunque hubiesen podido, sin la intervención de un profesional, hubiese sido difícil poder comprender la información entregada. En primer lugar, porque los archivos que fueron enviados por el APRA tienen cientos de páginas, y la información valiosa para comprender el funcionamiento y los impactos de la planta, aparecen tras muchas páginas con cuestiones irrelevantes para la población. Por ejemplo, en el primer pedido de informe que realizó la Mesa a través de su equipo de abogades, el 7 de agosto de 2020, las auditorías ambientales de 2014, 2015 y 2016, que relevaron el cumplimiento de los condicionantes impuestos por la Resolución APRA N°21/2014, llegaron en un archivo de nombre “IF-2018-10637276-DGEVA(1)”, de 379 páginas, que contiene las auditorías,

en la página 115, luego de 115 páginas de certificados de calibración de equipos, facturas, constancias de capacitaciones del personal. Luego de ese pedido se tuvo que realizar una segunda solicitud, dado que faltaban archivos fundamentales como el plan de gestión ambiental de la planta y los estudios de calidad del aire, suelo y aguas que la empresa promete hacer periódicamente.

En segundo lugar, la información que contiene los estudios de impacto ambiental no es de fácil lectura: “son informes que no son accesibles para todo el mundo porque son muy técnicos, tenés que juntarte con un equipo para que te explique que dice ahí” (Carolina). Con la información que, desde la Mesa, se logró obtener y comprender, se realizó una presentación a vecinos del barrio en un conversatorio virtual y se enviaron los archivos limpios de información irrelevante a todes aquellos que lo solicitaron.

Decíamos que Carolina distingue entre dos tipos de información, la de estos estudios y la de la calidad del ambiente: “después también hay otro tipo de información, que está acá entre nosotros, y que no estamos pudiendo codificar, no estamos entendiéndola, la vemos pero no la entendemos, porque vemos que vuela el polvillo pero no sabemos que partículas son las que están ahí, cuántas son, qué es lo que están haciendo en la planta, no lo sabemos. Así que la información, más allá de que tengamos la data que ellos generaron, crearon, nosotros como vecinos hoy las cosas claras ni tenemos la información necesaria”. En cuanto a la calidad del aire, la Mesa cuenta únicamente con estudios que realizó la empresa para renovar el Certificado de Aptitud Ambiental en 2017, donde los resultados sobrepasan los niveles permitidos por la Ley 1356 y su DR 198/06, en los dos puntos de medición que justamente lindan con la zona donde habita la población. Los medidores de calidad del aire con los que cuenta el GCBA no están cerca de la planta (el más cercano es en Av. Escalada y Av. Castañares, a cinco kilómetros), por lo que, si los vecinos quisieran tener información propia y actual sobre la calidad del aire que respiran, deberían pagar estudios privados o conseguir que alguna institución pública los realice.

A su vez, esta falta de información sobre la calidad del ambiente, es la que dilata el acceso a la justicia, de acuerdo con la estrategia adoptada por el abogado de Nace un Derecho que asesora a la Mesa. El profesional evalúa que la acción judicial que se adopte no prosperará si no se prueba la afectación al ambiente.

CAPÍTULO 4: CONCLUSIÓN

Como objetivo principal, esta investigación busca indagar sobre las condiciones de acceso al derecho a vivir en un ambiente sano de la población de Villa Soldati, deteniéndose puntualmente en el derecho a la participación pública en asuntos ambientales. Para esto, analiza los procesos organizativos de reclamo que lleva adelante esa comunidad por los impactos generados por la planta de áridos ubicada en su barrio, a la luz del concepto justicia ambiental.

Para eso, realizamos un trabajo etnográfico en Villa Soldati durante 2020, 2021 y 2022, que implicó instancias de entrevistas en profundidad con miembros de la Mesa Ambiental de la C8 y observaciones participantes en asambleas y actividades. Además, realizamos el estudio documental de informes y dictámenes que formaron parte del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de la planta. Esa información fue analizada a la luz de las categorías propuestas por Merlinsky (2021) para el seguimiento de conflictos ambientales.

En esta labor, descubrimos que el foco de conflicto es mucho más que la cuestión de la planta en sí, entran en juego cuestiones que tienen que ver con el reconocimiento y con el enfoque de la política de la gestión de residuos sólidos y de ordenamiento urbano del GCBA. También que los actores que conforman el conflicto son muy variados, dado que no son solo los vecinos en reclamos contra el GCBA si no que participan docentes y organizaciones políticas, del lado de la Mesa, y empresas con vinculaciones políticas, en línea con el GCBA. Observamos que la escala del conflicto es todavía muy localizada, el problema está instalado solamente en las cuadras aledañas al centro y en las familias de barrios linderos que llevan a sus hijos a las escuelas cercanas a la planta.

Identificamos que la inscripción territorial está fuertemente marcada por un sentimiento de mucho cariño e idealización al barrio previo a la llegada a la planta y políticas dirigidas a degradar el territorio. En este caso se da una controversia socio técnica entre la falta de evidencia científica que avale la existencia de contaminación contra un saber popular instalado sobre los efectos en las personas y en el territorio que causa la planta. En este sentido, consideramos que la propuesta de este trabajo aporta a reflexiones metodológicas en torno a la construcción de conocimiento disciplinar y los modos de intervención en los territorios. Las técnicas utilizadas lejos de ser arbitrariamente elegidas,

son parte de planteos epistemológicos que desentrañamos a lo largo de estas páginas, y apuestan a que el diálogo de saberes y la recuperación de experiencias y vivencias locales, son voces protagonistas de las indagaciones científicas y, creemos, deberían serlo también en la producción de políticas públicas.

Si bien excede los límites de este trabajo, este recorrido propone seguir indagando sobre los procesos de injusticia ambiental y desigualdad en el ordenamiento territorial de la Ciudad. El marco teórico elegido nos permitió vislumbrar cómo en el procedimiento de EIA se admitió que la planta de áridos puede causar problemas respiratorios y que se instala en un lugar con población en situación de vulnerabilidad (de viviendas precarias y escuelas), en una zona de “baja calidad ambiental”. La autoridad ambiental de la CABA no exigió a las empresas contratistas que tomen medidas específicas para mitigar los impactos diferenciales admitidos que pudiera tener la actividad sobre esta población vulnerable. A pesar de instalar una planta de esas características a menos de cincuenta metros de cuatro escuelas y un centro de día para personas discapacitadas, no hay registro de que la autoridad haya considerado de forma particular a estos grupos en su decisión. Ni siquiera se planteó en el procedimiento de EIA una ubicación alternativa, el emplazamiento de la Planta en esa zona pareció darse de forma natural, cuando en realidad fue fruto de disposiciones de ordenamiento urbano. Estos aspectos nos permiten reflexionar acerca del injusto reparto de los costos ambientales de la actividad de la construcción, en una Ciudad donde las tasas de edificación más elevadas están en el norte pero los desechos de esa actividad se disponen en el sur.

Analizamos de qué forma los habitantes de Villa Soldati participaron en las decisiones que se tomaron en torno a la planta, las estrategias jurídicas que trazan los actores protagonistas del reclamo y la forma de solicitar la información ambiental, con la finalidad de evaluar cómo accede esa población al derecho al ambiente.

Investigando cómo se dio la participación popular en la toma de decisión sobre la ubicación de la planta, observamos que existía una comunidad organizada al momento de llevarse la audiencia pública en el marco del procedimiento de EIA, pero fueron excluidos de esa instancia. Además, la forma en que lograron el consenso para la instalación de la planta, lo que los vecinos denominan “el volquetazo” (además de implicar el desecho de residuos en la vía pública, lo cual va en contra de la Ley de Basura Cero de la CABA), no fue a través de canales participativos si no apelando a la desesperación de los vecinos al ver

su barrio lleno de desechos. Este accionar, también impidió la confluencia del sector cartonero y los vecinos con un nivel de acceso económico más elevado, dado que los primeros – cartoneros- lograban dar valor a alguna parte de los desechos volcados en las calles, mientras que los otros se veían completamente perjudicados. En este sentido, el volquetazo se valió de esa histórica diferencia entre habitantes de Villa Soldati en torno a la Quema, tal como describe Perelman (2012) en su trabajo etnográfico.

De esta forma, cuando intentamos reconstruir el acceso a la participación en tomas de decisiones ambientales, observamos que los habitantes de Villa Soldati no accedieron a la participación en torno a la instalación y funcionamiento de la planta de áridos dado que no fueron convocados a la audiencia pública. Somos conscientes de que cuando analizamos el contenido del derecho a la participación incluimos al Acuerdo de Escazú, que no estaba vigente al momento de la instalación de la planta. Sin embargo, de esta forma pudimos concluir que la normativa nacional y de CABA sobre participación requieren una reformulación que vaya en línea con lo pactado en el Acuerdo. Esta postura es reafirmada en este trabajo, dado que pudimos observar cómo la sola convocatoria a una audiencia pública es completamente insuficiente para garantizar este derecho.

Entendemos a la participación popular, no como mera instancia de opinión, si no como recurso que incluya los saberes de la población para que puedan moldear e intervenir en la elaboración del proyecto. Este recorrido ayudaría a que no se vulnerara el derecho al ambiente sano de los sectores populares y que la justicia ambiental sea una realidad que se construya desde los territorios. En este sentido, retomamos la propuesta de Merlinsky sobre la definición localizada que debemos hacer en América Latina sobre la justicia ambiental: “Es en el propio proceso de construcción del derecho a un ambiente seguro, sano y productivo que se elaboran diferentes definiciones colectivas de justicia ambiental” (Merlinsky, 2021:16).

De esta forma, después de haber realizado el trabajo de campo, nos atrevemos a afirmar que, en este caso en particular y en línea con la noción de justicia ambiental recién citada de Merlinsky, lo óptimo hubiera sido que, para la instalación de la planta de áridos, el GCBA convoque a todos los sectores de Villa Soldati (cartoneros y no cartoneros). Para, de este modo, pensar colectivamente qué destino se le podía dar a esa tierra, en línea con las necesidades de reciclaje que tiene toda la CABA. La participación podría haber sido una herramienta que ponga en valor un conocimiento que los vecinos tienen (más allá de

que sean cartoneros o no), a partir de la historia de su barrio vinculada a la basura. Se perdió una oportunidad de generar un proyecto que no refuerce una situación de injusticia ambiental si no que cobije a los cartoneros, que son los que hacen posible que se recicle en la CABA, y que reconcilie a los diferentes sectores del barrio.

La normativa sobre participación en tomas de decisiones ambientales debe considerar estas experiencias para no seguir reforzando desigualdades en los territorios. Algunas alternativas concretas que nos atrevemos a formular luego de realizar este trabajo, para dar valor a esta herramienta en clave de justicia ambiental, son:

- Que la participación ciudadana no consista en audiencias donde las personas van a opinar sobre un proyecto, si no que sean talleres en los territorios donde se piense colectivamente cómo puede funcionar la actividad para atender a la necesidad puntual que persigue. Para esos fines, esta instancia debería darse previa a la formulación y que lo pensado en esos talleres obligatoriamente deba ser incluido.
- Que sea una instancia en sí misma, con objetivos específicos, por fuera del procedimiento de EIA, para evitar que se conviertan en un paso formal.
- Que los titulares de la actividad deban asignar un interlocutor concreto que dialogue permanentemente con la población aledaña, durante todas las etapas del proyecto.
- Que sea un proceso que promueva la organización de los diferentes sectores del barrio o localidad en cuestión, para que puedan llegar a acuerdos entre ellos.
- Que no sea la autoridad de aplicación la que decida únicamente en qué proyectos debe llevarse a cabo la participación, si no que la población pueda presentarse espontáneamente.

Creemos que una eficiente aplicación del derecho a la participación en clave de justicia ambiental puede aportar a una democratización de las actividades productivas para que el derecho humano al ambiente sano sea respetado en los territorios donde estas actividades se emplazan. Este caso en particular demuestra cómo los procedimientos habituales no garantizan el derecho al ambiente si no que permiten que se refuercen situaciones de desigualdad históricas en los territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- Ailer, J. M. (2001). Justicia ambiental, sustentabilidad y valoración. *Ecología política nro. 21*, 103-134.
- Benadiba, L., & Plotinsky, D. (2007). “Vivir en dictadura”. La historia oral y la enseñanza del pasado reciente. *XI University Interschools Seminar, History Department, Tucuman*.
- Cafferatta, N. (2016). Nociones preliminares del derecho ambiental. *La Ley - RDAmb 48*.
- Cárvova, C. M. (2003). Notas acerca de la Teoría Crítica del Derecho. *Rev. Juridica U. Inter. PR*, 38, 187.
- Cosacov, N., Perelman, M., Ramos, J., & Rodriguez, M. F. (2012). De “la Quema” al parque: notas sobre las políticas urbanas en la dictadura y la producción de pequeños consensos cotidianos en la Ciudad de Buenos Aires (1976-1983). *Sociohistórica N°29*.
- Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía y Finanzas GCBA. (2010). *Población residente en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios (NHT). Ciudad de Buenos Aires. Años 1962 - 2010*. CABA.
- Falbo, A. (2018). *La opinión consultiva 28/17 de la CIDH y los daños individuales a seres humanos generados por el daño al ambiente*.
- Falbo, A. (2020). Acuerdo de Escazú: Una maquinaria eficaz, concreta y sofisticada para la participación ambiental de los habitantes. *La Ley*, TR LA LEY AR/DOC/3683/2020.
- Garaño, Ignacio y Harguintruy, Facuando. (2019). “Universidad en movimiento: territorio, territorialización y praxis” En Elsegood, L. e Petz, I. (Comps) *Universidad en Movimiento. Curricularizar la Extensión*. Buenos Aires: UNDAV Ediciones.
- García, E. d. (2018). El medio ambiente sano: La consolidación de un derecho. *Rev. Bol. Der. no.25 Santa Cruz de la Sierra*.
- Giustiniani, E. (16 de 6 de 2020). Evaluación del desempeño socio ambiental del Centro de Reciclaje de Villa Soldati. *Tesis de grado presentada para acceder al título de*

Licenciada en Ciencias Ambientales. Buenos Aires: Facultad de Agronomía Universidad de Buenos Aires.

Gloria Amparo Rodríguez; Lina Marcela Muñoz Ávila. (2009). *La participación en la gestión ambiental: Un reto para el nuevo milenio*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2013). <https://www.buenosaires.gob.ar/>.
Obtenido de <https://clck.ru/SDMB6>

Guber, R. (2001). *La etnografía: Método, campo y reflexividad*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Huidobro, R. Á., Elsegood, L., Ignacio, G., & Harguinteguy, F. (2014). *Universidad, territorio y transformación social*. Avellaneda: UNDAV Ediciones.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2020). *Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2019*. Buenos Aires.

Lacabana, M., Bressano, C., & Carballo, C. (2016). Territorios vulnerables e injusticia ambiental en Argentina.

Lopez, V. (11 de 12 de 2019). Esperanza de vida: en Buenos Aires hay diferencias de hasta 7 años según el lugar donde se vive. *Clarín*.

Lorenzetti, R. L. (2008). *Teoría del Derecho Ambiental*. Buenos Aires: La Ley.

Merlinsky, G. (2006). Vulnerabilidad social y riesgo ambiental: ¿Un plano invisible para las políticas públicas?

Merlinsky, G. (2018). Justicia ambiental y políticas de reconocimiento en Buenos Aires. *Perfiles latinoamericanos*, 26 (51), 241-263.

Merlinsky, G. (2021). *Toda ecología es política*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina SA.

Ordoñez, S. H. (2020). Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú. *Estudios en Derecho a la Información*, 113-132.

Organización Mundial de la Salud . (2012). www.who.int. Obtenido de <https://clck.ru/SDKxZ>

UNDAV
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
AVELLANEDA

Perelman, M. (2012). Nuevas y viejas dinámicas socioterritoriales en Soldati: De la Quema al cartoneo. *Herzer, Hilda (org). Barrios al Sur. Buenos Aires, Café de las ciudades*, 269-306.

Prüss-Üstün, A., Wolf, J., Corvalan, C. F., Bos, R., & Neira, M. (2016). *Preventing disease through healthy environments: A global assessment of the environmental burden of disease from environmental risks*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.

Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. (2019). *Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental*. Buenos Aires.

Serna, A. M. (2016). La investigación cualitativa y su relación con la comprensión de la subjetividad. *Humanismo y Sociedad*.

Svampa, M., & Viale, E. (2014). *Maldesarrollo*. Buenos Aires: Kats Editores.

Tarando, M. (2018). *“El territorio y la implementación de la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos con Inclusión Social en la Ciudad de Buenos Aires*.

Zaffaroni, E. R. (2012). *La pachamama y el humano*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Colihue, Ediciones Madres de Plaza de Mayo.

Repositorio Digital de
Trabajos finales y Tesinas

ANEXO

Imagen 1: Vista de la planta de áridos, 2005



Imagen 2: Vista de la planta de áridos, 2008



Imagen 3: manzanas contiguas al predio de la planta. Área marcada en rojo, delimitada por las calles Castañon, Pazos, Cruz y Portela.



Trabajos finales y Tesinas

Imagen 4: carta conformación Mesa Ambiental C8

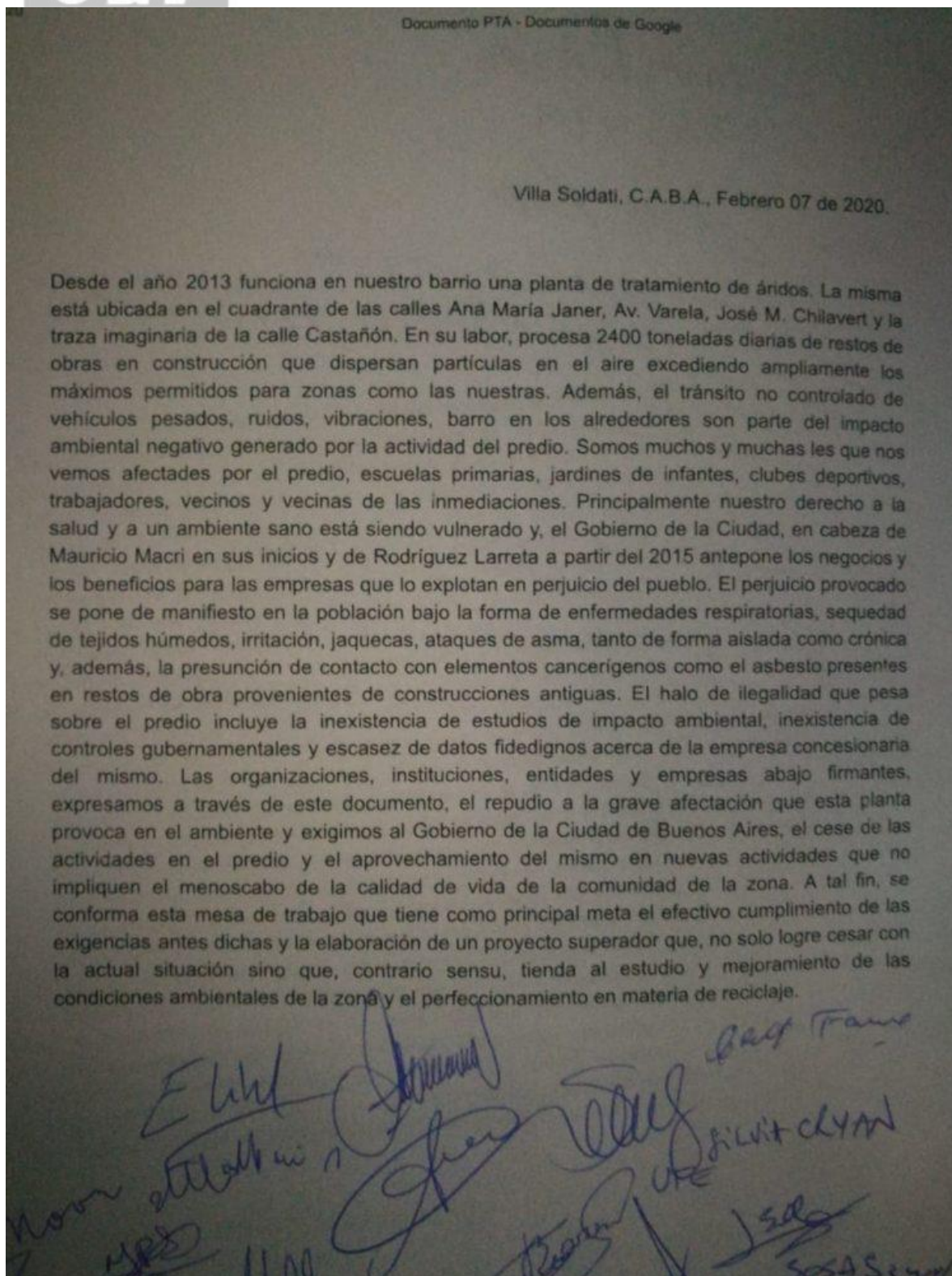


Imagen 5: centros educativos



Imagen 6: el volquetazo



Imagen 7: el volquetazo



Imagen 8: el volquetazo



Imagen 9: el volquetazo



Repositorio Digital de Trabajos finales y Tesinas