

VISTO:

El trámite n° **29683/18**, iniciado de oficio por esta Defensoría del Pueblo a fin de dar seguimiento al estado de la calidad del aire ambiente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Y CONSIDERANDO QUE:

I.- Hechos

La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que en el año 2012, en el mundo, perdieron la vida doce millones seiscientos mil (12.600.000) personas por vivir o trabajar en ambientes poco saludables, lo cual equivale a casi la cuarta parte del total mundial de muertes. Los factores de riesgo ambientales, como la contaminación del aire, el agua y el suelo, la exposición a los productos químicos, el cambio climático y la radiación ultravioleta, contribuyen a la manifestación de más de cien (100) enfermedades o traumatismos. Según la doctora María Neira, Directora del Departamento de Salud Pública, Medio Ambiente y Determinantes Sociales de la Salud de la OMS, *“la contaminación ambiental es el mayor desafío para la salud pública mundial”*.

En el Informe *“Ambiente saludable y prevención de enfermedades: Hacia una estimación de la carga de morbilidad atribuible al medio ambiente”*^[1] la OMS revela que las muertes por enfermedades no transmisibles a causas de la contaminación del aire llega a ocho millones doscientas mil (8.200.000) millones de personas. Ahora bien, estas enfermedades no transmisibles, como el cáncer, los accidentes cerebrovasculares y las neumopatías crónicas, constituyen las dos terceras partes del total de muertes atribuibles al medio ambiente.

El citado Informe destaca que al mismo tiempo, en cambio, se redujeron las muertes debidas a enfermedades infecciosas, como la diarrea y el paludismo, relacionadas con deficiencias de saneamiento, suministro de agua y gestión de residuos, lo cual confirma la importancia de la inversión y de la intervención pública en la problemática ambiental. “... *Es urgente invertir en estrategias que reduzcan los riesgos ambientales en las ciudades...*”, señaló la Directora antes citada.

Asimismo, en dicho Informe se destaca que los más afectados por los riesgos ambientales son los niños y las personas mayores. Cada año podría evitarse la muerte de un millón setecientos mil (1.700.000) menores de cinco años de edad y de cuatro millones novecientos mil (4.900.000) adultos de entre 50 y 75 años de edad, con una mejor gestión del medio ambiente. Las infecciones de las vías respiratorias inferiores y las enfermedades diarreicas afectan sobre todo a los menores de cinco (5) años de edad, mientras que las personas mayores son las más afectadas por las enfermedades no transmisibles.

La contaminación atmosférica es cancerígena y se vincula tanto con las enfermedades cardiovasculares como con las respiratorias, y según los especialistas, es también responsable de la alta proporción de enfermedades vinculadas con el medio ambiente.

En el documento “La salud debe ser la máxima prioridad de los urbanistas” la doctora Neira señala que “... *la contaminación del aire mata de forma insidiosa (...) Uno de los mejores indicadores globales de la salubridad de una ciudad es la calidad del aire. Eso es así porque los niveles de contaminación del aire suelen ser bajos en las ciudades bien planificadas que cuentan con buenos sistemas de transporte, calles transitables por peatones y amplios espacios verdes que purifican el aire...*”.

La contaminación del aire es una de las principales amenazas que enfrentan las grandes ciudades contemporáneas. Las diminutas e invisibles partículas tóxicas que contaminan el aire ambiente penetran en los pulmones y en el torrente circulatorio y pueden causar cáncer y enfermedades cardiovasculares. “... *Si no actuamos ahora, la contaminación del aire ahogará nuestras ciudades y las convertirá en lugares donde será imposible vivir...*”^[2].



La OMS estima que cerca de siete millones (7.000.000) de personas mueren cada año por la exposición a las partículas finas contenidas en el aire contaminado, que causa el veinticuatro por ciento (24%) de todas las muertes de adultos por cardiopatías, el veinticinco por ciento (25%) de las muertes por accidentes cerebrovasculares, el cuarenta y tres por ciento (43%) de las muertes por neumopatía obstructiva crónica y el veintinueve por ciento (29%) de las muertes por cáncer de pulmón.

A pesar del dramatismo de semejantes estadísticas, también es necesario señalar que la prohibición de fumar en determinados lugares, las mejoras del tránsito y la construcción de viviendas más eficientes desde el punto de vista energético, son medidas que reducen las enfermedades cardiovasculares y las infecciones respiratorias. Son ya muchas las ciudades de todo el mundo que aplican algunas de estas medidas.

La base de datos de la OMS sobre calidad del aire ambiente^[3] es la más exhaustiva del mundo. Allí, se pueden encontrar más de cinco mil (5.000) ciudades de más de cien (100) países diferentes. *“... Muchas megalópolis quintuplican con creces los niveles fijados en las directrices de la OMS sobre la calidad del aire, lo que representa un riesgo considerable para la salud de las personas...”*, dice la doctora María Neira. *“... El interés político en este desafío mundial para la salud pública es cada vez mayor. El aumento del número de ciudades que registran datos sobre la contaminación del aire refleja un compromiso con la evaluación y el monitoreo de la calidad del aire. Este aumento se ha dado principalmente en países de ingresos altos, pero esperamos ver un aumento similar de los esfuerzos de monitoreo en todo el mundo...”*.

A fines del año 2016 se informó que *“... la contaminación del aire causa en nuestro país 9756 muertes cada año...”*^[4]. Al menos ochenta y cinco (85) de esos casos fatales ocurrieron en menores de edad, generalmente asociados a exacerbaciones de enfermedades respiratorias. La mayor parte de las muertes se debieron a cardiopatías isquémicas, es decir, a la interrupción de la circulación de las arterias que nutren de sangre al corazón y que pueden conducir al infarto.

Para esa fecha, de acuerdo con el programa Breathelife que dirige la OMS, la contaminación del aire de la ciudad de Montevideo estaba un veinte por ciento (20%) por debajo del “nivel seguro” estipulado por la OMS, mientras que la ciudad de Nueva York, se encontraba con un diez por ciento (10%) debajo del mismo. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por el contrario, se encontraba por encima del nivel aceptable según la OMS.

Para llegar a estos indicadores se mide el llamado “material particulado” presente en el aire ambiente de las ciudades: polvo, cenizas, hollín, partículas metálicas, cemento o polen, que según su tamaño se dividen en dos grupos principales. Las de diámetro igual o inferior a los diez micrones o diez micrómetros (10µm) se denominan PM10. Las más pequeñas y más peligrosas son las PM2,5. Estas partículas invisibles al ojo humano están compuestas por los elementos más tóxicos, básicamente metales pesados y compuestos orgánicos, de allí que sus efectos sean más perniciosos para la salud. La mencionada base de datos de la OMS registra ambos tipos de partículas, pero centra su monitoreo sobre las peligrosas PM2,5. Al Dióxido de Nitrógeno (NO₂) se lo informa aparte debido a que existe instrumental específico que permite medirlo directamente.

Recientemente la ONG Greenpeace dio a conocer un estudio propio acerca de la contaminación del aire ambiente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires^[5]. Durante los meses de marzo a julio de 2018 monitoreó veinte (20) puntos de la Ciudad, más diecisiete (17) escuelas (primarias y jardines) y tres (3) hospitales pediátricos. Se realizaron mediciones de veinticuatro (24) horas en cada punto y la metodología utilizada está homologada por la Agencia Ambiental de los Estados Unidos (US EPA). Informa la ONG Greenpeace que *“... se colocaron equipos analizadores electrónicos que midieron los parámetros de NO₂ y PM 2.5, todos con frecuencia horaria. De esta forma se dio una buena estimación de las concentraciones base promedio en cada uno de los puntos, y adicionalmente entregó un perfil diario en cada uno de los puntos...”*. De este modo se realizó el monitoreo con dos técnicas en forma simultánea: por un lado el Dióxido de Nitrógeno y por el otro, al mismo tiempo, el Material Particulado PM2,5.

A los efectos analíticos de los datos obtenidos, se tomaron como referencia los niveles guía para “exposición crónica” fijados por la OMS, dado que los receptores, los habitantes de nuestra Ciudad, se encuentran expuestos a los contaminantes durante todo el año.

En cuanto al Dióxido de Nitrógeno (NO₂) se observó que “... el 40% de los datos promedios registrados superan el valor de 40ug/m³ de exposición crónica fijada por la OMS”.

En cuanto al Material Particulado (PM_{2,5}) se observó que los valores promedio superan en un ochenta y cinco por ciento (85%) de los casos el nivel guía de exposición crónica de la OMS (fijado en 10ug/m³)^[6].

Al conocerse este estudio la prensa gráfica consultó a autoridades del Ministerio de Ambiente y Espacio Público local, las cuales declararon que “... los valores registrados de calidad de aire cumplen con los límites establecidos por la normativa local, la que a su vez está en línea con lo exigido por la agencia ambiental de Estados Unidos...”^[7].

Debe señalarse que la United States Environmental Protection Agency (US EPA) establece límites más amplios que la OMS, debido a lo cual los datos registrados por la ONG Greenpeace pueden ser interpretados como adecuados a la normativa vigente, lo cual no necesariamente significa que se trate de una situación adecuada para la salud humana.

La diferencia entre ambos criterios de medición queda confirmada al consultarse el sitio del Programa Breathelife 2030, en el cual se informa on-line el estado de la calidad del aire ambiente en numerosas ciudades de todo el planeta. En dicha fuente la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra un veinte por ciento (20%) por encima del nivel seguro en la exposición anual a PM_{2,5} (Concentraciones de PM_{2,5} medidas en microgramos de partículas por metro cúbico de aire (µg/m³))^[8].



Por otra parte, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con sólo cuatro (4) estaciones de monitoreo de calidad de aire ambiente en la jurisdicción (La Boca, Recoleta, Villa Lugano y Parque Centenario), las cuales no miden Material Particulado PM2,5, el cual, como se dijo, es el más peligroso. Cada estación controla valores de monóxido de carbono, óxido nitroso y material particulado, y los resultados se procesan y presentan en informes trimestrales. El control del aire se realiza desde el año 2005, cuando se instaló la primera estación, la de Parque Centenario. Queda así de manifiesto que no existen redes de monitoreo de calidad de aire en la zona sur de esta Ciudad, ni se conocen datos sobre programas de control en villas y asentamientos precarios, donde es más probable que sus habitantes estén expuestos a situaciones ambientales adversas.

Complementariamente, en el año 2018, la OMS organizará la primera Conferencia Mundial sobre la Contaminación del Aire y la Salud, del 30 de octubre al 1º de noviembre, con el fin de reunir a los gobiernos y los asociados en el marco de una movilización mundial para mejorar la calidad del aire y luchar contra el cambio climático^[9].

II.- Normativa vigente

La Constitución Nacional establece en su art. 41 que: *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo...”*.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en su art. 26, dice: *“El ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer...”*.



El art. 27 del mismo plexo normativo, dispone que: “... *La Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: (...) 2. La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora...*”.

La Ley Nacional nº 25.675, Ley General del Ambiente, establece en su art. 4º que su interpretación y aplicación, así como también de toda norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, estarán sujetas a una serie de principios, entre los cuales se encuentran: “... *Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras. Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos...*”.

La Ley Nacional nº 20.284 del año 1973 es la referencia de las normas locales y dispone la creación y ejecución de un programa nacional de preservación del recurso aire. Por medio de su art. 2º, establece que: “*La autoridad sanitaria nacional, provincial y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en sus respectivas jurisdicciones tendrán a su cargo la aplicación y fiscalización del cumplimiento de la presente ley y de las normas reglamentarias que en su consecuencia se dicten*”. Su Anexo II, estipula los límites aceptables y las provincias adhieren a la misma o fijan sus propios niveles de emisión de acuerdo a tipos de fuentes fijas. Desde su sanción, esta ley no fue modificada.

Asimismo, en su art. 3º, la citada ley dispuso un criterio de relevante importancia para la jurisdicción local, según el cual es necesario encuadrar la problemática ambiental como parte de un sistema regional, esto es, del Área Metropolitana Buenos Aires: *“Cuando la emisión de las fuentes contaminantes tenga influencia en zonas sometidas a más de una jurisdicción, entenderá en la aplicación de esta ley la comisión interjurisdiccional que se constituya de acuerdo con lo dispuesto en el capítulo V”*.

En el orden local, rige la Ley nº 1.356, reglamentada por el Decreto nº 198/2006. Esta norma tiene por objeto la regulación en materia de preservación del recurso aire y la prevención y control de la contaminación atmosférica, de manera tal que permita orientar las políticas y planificación urbana en salud y la ejecución de acciones correctivas o de mitigación entre otras. Es de aplicación a todas las fuentes públicas o privadas capaces de producir contaminación atmosférica en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, inclinándose a la coordinación interjurisdiccional e interinstitucional en lo atinente a su objeto, sin perjuicio de lo establecido en la Ley Nacional nº 20.284.

III.- Conclusión

Las políticas públicas en materia ambiental deberían apoyarse en información científica debidamente homologada. No obstante, a la fecha, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no cuenta con un sistema de monitoreo de calidad del aire ambiente que controle sistemáticamente el Material Particulado PM_{2,5} pese a que el mismo es altamente nocivo para la salud humana. Un reciente estudio realizado por una ONG ambientalista ha puesto en evidencia que dicho material presente en el aire ambiente de nuestra Ciudad, supera los límites de riesgo fijados por la OMS.

En consecuencia, en atención a la necesidad de proteger el derecho a la salud ambiental en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, corresponde que este Órgano Constitucional

recomiende al Presidente de la Agencia de Protección Ambiental que se comience a controlar la presencia de Material Particulado PM_{2,5} y que se incremente la red de monitoreo de calidad de aire ambiente en la jurisdicción.

POR TODO ELLO:

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO
DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

R E S U E L V E :

1) Recomendar al titular de la Agencia de Protección Ambiental del Ministerio de Ambiente y Espacio Público del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, doctor Juan Bautista Filgueira, tenga a bien:

a) disponer las medidas necesarias con el objeto de comenzar a controlar de manera sistemática la presencia de Material Particulado PM_{2,5} en el aire ambiente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires;

b) incrementar la cantidad de torres de monitoreo de calidad de aire ambiente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con especial atención a las zonas de mayor concentración de villas y asentamientos.

2) Fijar en treinta (30) días el plazo previsto en el art. 36 de la Ley nº 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires^[10].

3) Registrar, notificar, reservar en la Coordinación Operativa para su seguimiento y oportunamente archivar.

Código 401

HI/COADS/CEDUEPMA

abda-co/COCF/CEAL

msa/COAL/CEAL

gv./MAER/COMESA

Notas

1. [^] http://www.who.int/quantifying_ehimpacts/publications/preventing-disease/en/
2. [^] Este documento se publicó originalmente en <https://newcities.org/the-big-picture-cities-of-wellbeing/> y luego en el sitio oficial de la OMS: <http://www.who.int/mediacentre/commentaries/2018/health-urban-planning/es/>
3. [^] <http://breathelife2030.org/> y <http://www.who.int/sustainable-development/news-events/breath-life/en/>.
4. [^] Clarín. **No tan buenos aires: hay 10.000 muertes anuales por contaminación en el país.** 31 de octubre de 2016.
5. [^] <http://www.greenpeace.org/argentina/es/noticias/El-Obelisco-en-terapia-intensiva-por-la-contaminacion-en-el-aire/> y Clarín. *Advierten que la contaminación del aire en la Ciudad es muy alta.* 2 de septiembre de 2018.
6. [^] *Monitoreo calidad del aire en la Ciudad de Buenos Aires. PDF.* Greenpeace. Pg. 30. En www.greenpeace.org.ar
7. [^] Clarín. *Ídem.*
8. [^] <http://breathelife2030.org/pagina-de-datos-por-ciudad/?lang=es&city=15> (consultada el 10 septiembre 2018).
9. [^] <http://www.who.int/es/news-room/detail/02-05-2018-9-out-of-10-people-worldwide-breathe-polluted-air-but-more-countries-are-taking-action>



10. [^] *Ley nº 3, art. 36: "Con motivo de sus investigaciones, el Defensor o Defensora del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Las recomendaciones no son vinculantes, pero si dentro del plazo fijado la autoridad administrativa afectada no produce una medida adecuada, o no informa de las razones que estime para no adoptarla, el Defensor o Defensora del Pueblo puede poner en conocimiento del ministro o secretario del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. Si tampoco así obtiene una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial a la Legislatura, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud".*