

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

UN MODELO PRÁCTICO

REPORTAJE A MARIA JULIA ALSOGARAY*

Por Mara Bugoni y Carlos Cañas

¿Cuál es su visión de modelo institucional ideal para implementar políticas ambientales en Argentina?

No estoy en condiciones de decir cual es mi modelo ideal, porque este es un tema que aún se discute en el mundo. Nosotros tenemos un modelo práctico. Sí puedo decir que el Presidente cree que el área debe tener jerarquía de Ministerio. Y si el Ministerio no existe es porque el Congreso no aprobó el proyecto de ley. Al proyecto muy embrionario que recibí a fines de 1991, el Presidente le agregó responsabilidades en forma progresiva; la última fue la unificación de la política hídrica –que en teoría estaba en manos de la Secretaría de Recursos Naturales– con la obra hídrica y con el manejo y administración de recursos. Este fue un agregado muy importante porque, en general, el agua –un elemento fundamental y un gran problema ambiental del mundo– tiende a ser separada del área de medio ambiente y puesta en jurisdicción de obras públicas.

Lo que diría es que en el nivel político e institucional no puede faltar una profunda coherencia entre la filosofía económica que guía a un gobierno y su gestión ambiental. No puede estar una por un lado y la otra por otro. Es decir, no podríamos tener una economía de mercado a cargo del Ministerio de Economía y un Ministerio de Medio Ambiente a cargo de una persona con pensamiento planificador central, de estado gendarme. Esa dicotomía sería imposible de conciliar y generaría, como generó en muchas partes del mundo, situaciones de conflicto muy malas para el medio ambiente y, claro está, para la economía.

También puedo decir que en el mundo se afianza la idea de Ministerio de Medio Ambiente como órgano coordinador de actividades que establezca lo que la Constitución llama presupuestos mínimos para que luego, en los Estados federales o confederados, las provincias dicten la legislación complementaria y que las demás áreas de la Administración Central incorporen los conceptos a su propia actividad. En este sentido, hay en Argentina un ejemplo claro: la ley ambiental para minería que fue dictada junto al Código Minero y que incorpora el tema ambiental en forma descentralizada pero coherente con la política minera. Otro ejemplo claro es la cooperación permanente entre la Secretaría de Energía y la nuestra en cuanto a la actividad petrolera. Y podría dar más ejemplos, como lo que estamos empezando a hacer con el organismo de control de aeropuertos.

Para resumir, el Ministerio de Medio Ambiente no debe visualizarse como un organismo separado del resto de la Administración Pública, sino como el encargado de cumplir una función integradora, que debiera tratar de tener cada vez menos cosas a su cargo y de fortificar y simplificar el funcionamiento del resto de la Administración Pública para que cada sector tenga en cuenta el componente ambiental sin tener que pasar por la Secretaría de Medio Ambiente. De lo contrario, como todo se vincula con el medio ambiente, se produciría un maremágnum, un entrecruzamiento de funciones.

Entonces, el objetivo de un buen Ministerio de Medio Ambiente debería ser descentralizar cada vez más la

ejecución y el poder de policía, reservándose —exclusivamente— la formulación de políticas que no debieran estar nunca en contraposición con las políticas económicas del gobierno.

La segunda pregunta se vincula, precisamente, con esas políticas de fortalecimiento institucional a las que recién se refería. ¿Cuáles son los objetivos y contenidos básicos de esas políticas, considerando el papel preponderante que parecerían desempeñar entre las competencias ambientales de nivel nacional?

Hace tiempo que empezamos a trabajar en el fortalecimiento institucional, pero primero lo hicimos en los organismos medioambientales de las provincias. Para ello tenemos un programa que se financia con un préstamo del BID y que trabaja con la gente de las provincias ayudándola a definir sus estrategias, a formular sus diagnósticos y a establecer cuáles son sus programas a corto, mediano y largo plazo.

Después trabajamos con ONGs, un ámbito en el que hay que manejarse con mucha prudencia, porque —en principio— ellas debieran tener la mayor independencia y objetividad posible respecto a la actividad de los organismos estatales. Pero, al mismo tiempo, muchas veces necesitan apoyo que no sólo es económico. Es muy difícil no interferir y al mismo tiempo ayudar. En este tema también trabajamos en forma descentralizada con un proyecto que se enmarca en lo que llamamos programa de fortalecimiento institucional (que financia otro préstamo del BID) y en el que trabajan personas que no son funcionarios de la Secretaría, para que mantengan esta capacidad de independencia.

Asimismo, ayudamos y damos apoyo técnico a la redacción de manuales, de normas o de términos de referencia a todos los organismos del Estado. Revisamos y colaboramos con todos los proyectos que generan los diputados y senadores, cuando nos los envían y cuando no lo hacen, ya que tenemos un mecanismo de seguimiento por el cual vemos todas las iniciativas existentes. Aunque no nos lo pidan, los revisamos, le hacemos observaciones y, cuando es necesario, los ayudamos a presentar y explicar el proyecto en Comisión. Esta tarea no sólo la hacemos con los legisladores nacionales, sino también con los provinciales. Este es un trabajo muy interesante. Personalmente creo que las normas siempre debieran tener origen legislativo. O sea, prefiero que mi gente apoye o ayude a perfeccionar proyectos de origen legislativo que mandar el proyecto desde el Ejecutivo; porque en el último de los casos debe pasar por todas las áreas del Estado, como ocurrió con la ley de Riqueza Forestal que tardó tres años en salir, no por culpa de nadie, sino porque así es el sistema. Es mucho más práctico y —diría— elegante ayudar a quienes tienen la función específica de legislar.

Este trabajo es fundamental y es el que mayores satisfacciones y menor publicidad nos da, porque es obvio que después la ley llevará el nombre del diputado que la impulsó. Pero nos queda la tranquilidad de haber trabajado en ello, como en su momento trabajamos en la redacción del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Después a nosotros nos toca la reglamentación y el poder de policía queda en manos de quienes deben ejercerlo por mandato constitucional.

¿En que proyectos trabaja la Secretaría?

En este momento lo hacemos en una Comisión de Aire Limpio que deberá establecer estrategias de corto, mediano y largo plazo para reformular el transporte automotor en las grandes ciudades, orientándolo al uso de combustibles menos contaminantes. También trabajamos muy activamente en la constitución de autoridades de cuenca. Con el Banco Mundial tenemos dos o tres proyectos muy importantes para recuperar bosques nativos y en algunos programas para la fijación del carbono, a través de la explotación sustentable de los bosques nativos. La mejor manera de mantener un bosque nativo y hacerlo rentable es explotarlo en forma sustentable, para que siempre haya árboles creciendo que son los que más carbono fijan. Por supuesto tenemos a nuestro cargo los parques nacionales que durante la administración del presidente Menem tuvieron el mayor crecimiento en toda su historia.

Además, somos la Autoridad de Aplicación de los grandes convenios internacionales. Hemos tenido una presencia en el exterior, y lo digo sin falsa modestia, muy, pero muy importante. Cuando Argentina levanta el palito en una conferencia internacional, la gente se calla. Estamos teniendo una capacidad de orientar a grupos de países y estamos planteando temas de avanzada.

En ese sentido, ¿cuál es la postura de la Secretaría respecto a la Cuarta Conferencia de las Partes que en noviembre se realizará en Buenos Aires?

Argentina plantea que quiere tomar compromisos voluntarios en cuanto a la emisión de elementos contaminantes, algo que no le correspondería por no ser país Anexo A. Pero queremos hacerlo porque pensamos que esto no se arregla con que un grupo de países hagan reducciones. Tenemos que arreglarlo entre todos o no se arregla. Esto no nos pone en las mejores relaciones con el Tercer Mundo, pero creo que con el tiempo se darán cuenta que nosotros nos encaminamos por la buena senda.

¿Usted está expresando la posición oficial de Argentina respecto a los compromisos voluntarios?

No... Como país anfitrión de la Conferencia de las Partes nos toca un papel muy difícil porque debemos cuidarnos de no plantear situaciones de conflicto que traben la conferencia. Pero eso no significa que debamos callarnos la boca. Pienso que nuestra actitud debe ser la de no plantear el conflicto de entrada para evitar que los tres o cuatro primeros días se vayan en discusiones en cuanto al modus operandi. Pero debemos estar listos para introducir el tema cuando se discuta el capítulo de otros elementos de flexibilización y creo que en su discurso de apertura el presidente Menem posiblemente comprometa la posición argentina como ya la está comprometiendo Corea del Sur. No hace falta que el presidente hable de una fecha precisa. Él puede decir: cuando lo decidamos vamos a cumplir con ciertas pautas de relación entre crecimiento y emisiones. No se trata de reducir emisiones, porque nuestra producción de energía per cápita y por unidad es la menos contaminante. ¿Cuáles son nuestros problemas? Las fuentes móviles y algunos procesos industriales. Pero eso no significa que por buena que sea nuestra conducta no tengamos que – a modo de ejemplo y como postura ética– decir nos comprometemos a que nuestro crecimiento, por acelerado que sea, mantendrá una relación con las emisiones que será menor a la que resultaría si debiéramos cuidar las emanaciones. En esto nos podemos comprometer.

¿Cuáles son las principales restricciones para implementar las políticas ambientales tanto en la administración nacional como en las provinciales?

No, no hay restricciones. En ese sentido no tenemos problemas. Cuando estoy en el exterior me preguntan: ¿Tienen problemas con Energía? ¿Tienen problemas con Transporte? Yo los miro y les digo que no tenemos problemas con nadie. Todo lo contrario, hay un ambiente de cooperación con todos los sectores del Estado. Hemos, sí, tenido una larga disputa con aquellos que quieren hacer la ley de medio ambiente. Mientras yo esté a cargo de la Secretaría, la opinión del Ejecutivo será que los constituyentes fueron claros en ese aspecto: no dijeron que se debe dictar la norma, sino las leyes que establezcan los presupuestos mínimos en materia de preservación ambiental.

Pero el espíritu es de cooperación. O sea, no hay restricciones. Lo que hay es una permanente búsqueda para evitar duplicaciones. Todo lo que otro puede hacer bien y por su cuenta no lo deberíamos hacer nosotros.

Al principio hubo conflictos en las provincias porque el tema ambiental no estaba definido por la Constitución. Hasta la reforma del 94 esa era una nebulosa dado que las provincias no habían delegado específicamente lo ambiental, pero había algunos temas, como la explotación energética, que sí tenían jurisdicción nacional. Ahí se daba la curiosa situación que la Nación tenía a su cargo el sector productivo pero no el sector de control.

Aún subsisten complicaciones con el tema de los residuos peligrosos por ciertas medidas restrictivas que introdujeron algunas provincias en materia de transporte. Medidas que, a mi entender, se irán morigerando, porque de a poco se comprenderá que lo peligroso no son los residuos sino su tratamiento y que las provincias que establezcan estas especies de cotos cerrados, terminarán ahogándose en sus propios residuos. Creo que lo lógico es que esta cuestión se trate por regiones y no por provincias. De este modo, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba contarían con un centro que tratara conjuntamente sus residuos y no necesitarían levantar barreras para evitar que le entren residuos de otra parte.

¿Esta propuesta podría transformarse en una directriz de política nacional en la materia?

No, creo que algo así sería inconstitucional. Quizá, pensándolo bien, se podría intentar hacer una ley que prohibiera las aduanas interiores en materia de residuos. Aunque lo más lógico es esperar que alguien recurra a la Justicia y que el tema termine en la Corte. Pero esto hay que dejarlo funcionar naturalmente, porque forma parte de una transformación cultural. Pretender hacerlo a la fuerza, contra corriente, aunque uno tenga razón, termina arruinando la causa por la cual se lucha. Finalmente, lo que digo es: bueno, muy bien, tratemos de coordinar las cosas como están ahora y dejemos que naturalmente la gente se vaya

acomodando a su propio ritmo. Lo ambiental no es un tema para imponer por ley marcial, a tambor batiente. Es un tema para normas que se van a ir decantando. Porque lo que hay son experiencias. Eso es lo que nosotros tratamos: condensar experiencias del exterior y volcarlas en el país.

Existe cierta demanda de mayor participación del gobierno nacional en materia ambiental. Concretamente, de su Secretaría. Como en el caso de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. Incluso se ha propuesto que el organismo se desempeñe como evaluador del impacto ambiental de algunos proyectos.

Nosotros no tenemos una postura tajante en esto. O sea, si el organismo controlador de los aeropuertos nos dice que tiene que hacer un pliego o un estudio del estado actual de todos los aeropuertos para que sea la base de un programa mitigador y nos propone que nosotros lo hagamos, me parece muy bien. Tampoco lo haría la Secretaría, lo hace el INAA.

Pero, ¿cuál es en este caso el rol de la autoridad ambiental y que jurisdicción se encargaría de evaluar el proyecto?

El rol es el de evaluar el estudio que hace y paga el que genera el proyecto. En cuanto a la jurisdicción, creo que la evaluación también debe hacerlo la provincia si la obra es exclusivamente local. Ahora, si se trata de un puente interprovincial, cada provincia evaluará el impacto del puente en su respectiva cabecera, mientras que el impacto sobre el río deberá ser evaluado por Vías Navegables, que es la autoridad sobre el río. En cualquier caso, y a pedido de alguna de las áreas, nosotros podemos colaborar; pero, en realidad, debiéramos tratar de fortalecer las áreas respectivas. Creo que lo más lógico es que Vías Navegables tenga capacidad para considerar y evaluar los impactos ambientales, en lugar de salir corriendo –como suele ocurrir– cuando oye la palabra evaluar. Claro está que siempre que el poder concedente sea el nacional, somos nosotros la autoridad evaluadora del impacto ambiental. Por el contrario, si el poder concedente es provincial, la autoridad competente en materia de impacto es la local. Pero si esa autoridad local pide apoyo técnico o financiero a la Nación, no veo el inconveniente de ayudar a quien lo solicita.

En los últimos años se observó un fuerte avance del sector privado en la gestión ambiental, en especial en lo referido a mecanismos de autocontrol. ¿Qué opina de esto y cómo impacta sobre la actividad del sector público?

Así es. Hubo un avance notable en este sentido. Por eso nosotros hacemos fuertes campañas para que las empresas traten de certificar según normas internacionales, ya que tal certificación, al ser independiente del poder político, no está sujeta a eventuales presiones. Además, estas certificaciones producen un efecto dominó: si una gran empresa certifica por la ISO 14.000 estará obligada por la norma a exigir a sus proveedores la misma calidad ambiental. Entonces, la empresa actúa casi como un delegado del Estado al ejercer, de algún modo, el poder de policía. A su vez, la entidad certificante es la que controla. Con lo cual, el Estado ahorra inspectores y evita problemas de competencia y posibles centros de corrupción. La transparencia de este sistema resultaría muy costosa para el Estado si pretendiera reproducirla. Al Estado le queda la tarea de vigilar a los certificadores, no a las empresas individualmente. El hecho de que Pérez Companc haya certificado campos petroleros por ISO 14.000, a mí me da la absoluta certeza de que en ellos no hay un solo derrame de petróleo.

¿Cuál es la política de la Secretaría en materia de contingencias y catástrofes ambientales?

Respecto a las catástrofes ambientales, creo que la gente debe tomar conciencia de su mínimo grado de previsibilidad. Sólo se pueden predecir tendencias. Por otra parte, la catástrofe es, por definición, un concepto cultural. El fenómeno en sí es natural. Su efecto sobre la sociedad es lo que comúnmente se llama catástrofe. El desborde de un río no es una catástrofe. Sí lo es que ese desborde inunde una ciudad. Ocurre que la humanidad ha tendido a creerse superior a la naturaleza. Por eso, cuando se produjeron las inundaciones en el litoral, yo dije: Señores, si quieren ayudar a esa gente, constrúyanles las casas en lugares más altos. Por supuesto que me dijeron de todo. Dijeron que yo no sabía lo que era vivir a la vera del río. Pero es verdad. La catástrofe se produce por un error de la política ambiental. Por un error de planificación en el uso del territorio que hace que un fenómeno ambiental totalmente aceptable se transforme en un problema. De ahí la importancia de contar con buenas política ambientales y con políticas de fortalecimiento institucional en los organismos que deben llevarla adelante.

