Bitácora, suplemento de La República, Montevideo, 22 febrero 2007, pp 4-5.

MANTENER Y AMPLIAR LA POLÍTICA AMBIENTAL

Por EDUARDO GUDYNAS

La construcción de una política ambiental nacional sigue siendo una necesidad ineludible. Por lo tanto, la propuesta de convertir al actual Ministerio del Ambiente en una Agencia Ambiental sería un paso atrás que privilegia el "gerenciamiento" sobre la "política". Por el contrario, se deben fortalecer los aspectos políticos y ampliar la agenda de acción ambiental.

El inicio de una discusión sobre las políticas ambientales en Uruguay debe ser bienvenido. En ese sentido, el reciente artículo de Aramís Latchinian (Bitácora, 8 febrero 2007) es un aporte importante que merece una atención detenida. Ese autor, que fue director nacional de medio ambiente bajo el gobierno de J. Batlle, presenta una serie de ideas centradas esencialmente en la necesidad de transitar desde un ministerio del ambiente, hacia una agencia ambiental, postula descentralizar muchas tareas y propone acelerar y extender las autorizaciones ambientales.

Todos estaríamos a favor de varios de esos objetivos, tales como mejorar la calidad de las evaluaciones ambientales, otorgar una mayor participación municipal o monitorear más industrias. Sin embargo, varias de las ideas básicas de Latchinian merecen un análisis detallado para determinar si sus puntos de partida son correctos, y si las soluciones propuestas mejorarán la gestión ambiental o por el contrario serían una marcha atrás para el país.

¿Ministerio o agencia?

Una de las principales ideas propuestas es pasar de un "ministerio" a una "agencia" dedicada a los temas ambientales. Se ofrece como ejemplo la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) de Chile, y la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos. Pero ese punto de partida es inadecuado.

Comenzando por el caso chileno, la discusión actual se mueve en un sentido contrario al planteado por Latchinian, ya que el gobierno de Michele Bachelet está encaminando hacia la creación de un Ministerio del Ambiente. Ese tema fue muy discutido en la última campaña electoral, y la nueva presidenta prometió crear un ministerio para responder a muchas de las críticas que recibe la CONAMA. La experiencia chilena muestra que algunos de los atributos positivos planteados por Latchinian para una "agencia", tales como el tamaño pequeño o "acompañar las políticas económicas", en realidad resultan negativos. En Chile se observa que esa comisión no logra atender todas las demandas, y en algunos casos "acompañó" tan pero tan cerca las exigencias económicas que las medidas ambientales quedaron rezagadas. CONAMA vivió momentos polémicos frente a grandes emprendimientos, atrapada en una debilidad política debida a que su director no tiene rango ministerial, resultando en una secuencia de presiones y renuncias (la comisión ha tenido al menos seis directores ejecutivos en 10 años). Muchos años atrás, en Uruguay, durante la primera administración Sanguinetti, se vivía la misma debilidad con la "agencia" ambiental representada por Instituto Nacional para la Preservación del Medio Ambiente (que dependía el Ministerio de Cultura).

El hecho de contar con un ministro que pueda interactuar con las demás secretarías es un aspecto valioso en el armado institucional uruguayo. Por cierto se podrá tener una valoración sobre el desempeño del ministro de turno (si atiende

adecuadamente las cuestiones ambientales o no; si le otorga más atención a los problemas de vivienda en desmedro de los ambientales; etc.). Pero está claro que hay mayores potencialidades para una mejor política ambiental, y por esa razón los chilenos se están moviendo en una dirección similar a la uruguaya.

La invocación a la EPA, la agencia estadounidense en temas ambientales, tampoco es adecuada. Por un lado, esa agencia actúa en un marco jurídico totalmente diferente a lo que se observa en Uruguay y el resto de América Latina, y que es propio de la tradición anglosajona. Por otro lado, bajo la administración Bush los intereses económicos presionaron sobre las metas amnbientales desembocando en erosionar la normativa ambiental y en las capacidades de control y monitoreo(por ejemplo, se reformuló la normativa de calidad ambiental del aire y aguas, y el presupuesto asignado no ha dejado de caer desde el año 2001, llegando a un propuesto 1% para el 2007).

Estas y otras evidencias muestran que convertir el actual Ministerio uruguayo del ambiente en una Agencia, no asegura resolver ninguno de sus problemas, y tampoco está fundamentado por la experiencia comparada a nivel internacional. Latchinian tiene razón en reclamar mecanismos ágiles, de mayor cobertura y descentralización para abordar la temática ambiental. Pero asume que esos atributos se logran con una agencia pequeña, cuando en realidad esas metas requieren reformas específicas de otro tipo y que no necesariamente tienen que ver con una “agencia”.

La fiscalización

Algunos de los problemas actuales de fiscalización y monitoreo están más allá del accionar de un ministerio (o una agencia), y requieren de nuevos instrumentos. La experiencia internacional ofrece algunas pistas que pueden ser inspiradoras para Uruguay. En América Latina algunos países resuelven estos problemas otorgándole potestades más claras a las fiscalías, y en otros casos se han creado “contralorías ambientales”, que son similares a nuestro Tribunal de Cuentas, pero encargadas de los temas ambientales. También existen figuras como delegados parlamentarios ambientales y ombudsman ecológicos (en Uruguay existen cargos análogos, ya que contamos con un “comisionado parlamentario” para el sistema carcelario y defensores del vecino municipales). Estos instrumentos no tienen por objetivo realizar inspecciones ambientales sobre las fábricas o impedir la tala ilegal del monte nativo, la que seguiría en manos del Ministerio de Ambiente o los municipios. En cambio, su principal finalidad es monitorear y fiscalizar los aspectos ambientales en la gestión general de actores de públicos y privados en cuestiones tales como si tiene lugar una correcta aplicación de nuestra legislación ambiental, determina si el Ministerio de Ambiente aplica adecuadamente las evaluaciones ambientales, evalúa si las empresas privadas abordan adecuadamente las exigencias ambientales, o si los entes, como ANCAP o UTE realmente cumplen los requisitos de calidad ambiental. Por lo tanto, es un mecanismo que hace un seguimiento de las grandes líneas de actuación de públicos y privados.

Gerencia ambiental y política ambiental

Una DINAMA (Dirección Nacional de Medio Ambiente) “moderna” debería estar muy enfocada en las autorizaciones y control ambiental, según la propuesta de Latchinian. Sin duda esas tareas son muy importantes y deben ser reforzadas, pero no son las únicas.

No se puede caer en una postura reduccionista, y la DINAMA no sólo debe mantener sus actuales potestades sino que debe ampliarla en algunos temas clave. Entre ellos deben destacarse asuntos como la conservación de la biodiversidad nacional o la educación ambiental, algunos de los cuales son mencionados por Latchinian, y para los cuales es necesario mantener un espacio de competencia nacional. Pero la lista es mucho más amplia, y se deberían agregar temas como la promoción de criterios ecológicos en la agropecuaria, la aplicación de instrumentos económicos orientados a la gestión ambiental, articular los aspectos ambientales en el ordenamiento territorial, comenzar a prepararnos para enfrentar el cambio climático y el fortalecimiento de nuestra agenda ecológica internacional. Aun más, estamos necesitando urgentemente evaluaciones ambientales estratégicas, que se aplican a sectores como la energía o la agropecuaria, y que sirven para crear políticas de desarrollo que incorporen la dimensión ambiental.

Estos y otros temas no pueden quedar reducidos a abordajes instrumentales, una descentralización hacia los municipios o esperar por cumplimientos voluntarios desde el sector privado. Seguimos

necesitando un espacio institucional donde diseñar políticas y estrategias nacionales. El Estado tiene un papel clave a jugar, y las cuestiones ambientales no son solamente un “gerenciamiento” sino que también representan políticas públicas. El gerenciamiento es un ingrediente importante, pero depende de los lineamentos que se determinen en las políticas ambientales. Asimismo, las posturas desnudas de espacios políticos terminan recostadas sobre el sector privado y apelando a instrumentos como las normas ISO 14 000 o los compromisos ambientales voluntarios. Una vez más, esos son instrumentos importantes pero no son suficientes para asegurar una calidad ambiental adecuada. La dimensión política es clave, ya que existe una diversidad de posturas y evaluaciones sobre la calidad ambiental, sobre cómo aprovechar productivamente los recursos naturales, y sobre los impactos socio-ambientales.

Es así que la temática ambiental tiene aspectos políticos ineludibles que requieren de espacios institucionales claros, donde puedan confluir los abordajes técnicos con las preocupaciones ciudadanas, donde exista una genuina salvaguarda del interés común para asegurar la calidad del ambiente que nos rodea.

Eduardo Gudynas, investigador del Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES).