

Legado ambiental. Entrevista a Osvaldo Sonzini, primer titular de la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires

por MANUEL FRÁVEGA

Osvaldo Sonzini fue el titular de la Secretaría de Política Ambiental (SPA) de la Provincia de Buenos Aires (1995-1999). También fue Jefe de Gabinete de la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires (1994), presidente del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) entre 1997-1999 e integrante de la delegación oficial de Argentina en el Grupo de Ambiente del MERCOSUR (1997-1998), entre otros cargos.

La experiencia fundacional de la autoridad ambiental bonaerense llevó un enorme esfuerzo y trabajo para su puesta en funcionamiento. Quien tuvo la responsabilidad de hacerlo nos comparte su visión respecto de los aspectos más relevantes con una visión profunda y constructiva.

Osvaldo, antes que nada, muchas gracias por estar acá. Es un placer poder empezar la ronda de entrevistas del Suplemento Ambiental de El Derecho con vos, dado que sos un referente del derecho y de la gestión ambiental bonaerense.

Te agradezco enormemente esta oportunidad de rememorar todas estas cuestiones con el ánimo fundamental de que sirva para las generaciones actuales. Creo que los que ya vivimos una cierta cantidad de años tenemos la obligación moral de transmitir a la gente joven nuestras ilusiones, inquietudes y nuestros fracasos para evitar que se repitan.

Participaste activamente en un momento fundacional de la agenda pública ambiental de la Provincia de Buenos Aires y en la gestión de su autoridad ambiental, la entonces Secretaría de Política Ambiental (SPA). Podríamos decir que fuiste un fundador de la gestión pública ambiental bonaerense. ¿Cuáles son los hitos que considerás relevantes de la formación de las primeras leyes ambientales de la provincia y de los objetivos de tu gestión para su efectiva aplicación en la SPA?

El comienzo de esta historia la podríamos situar en la Conferencia de Río de 1992 en los que surge la famosa Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que trata de abordar todos los temas ambientales, de los que todavía hay muchas asignaturas pendientes. La más grave es la erradicación de la pobreza porque los pobres son los más vulnerables cuando no tratamos adecuadamente al ambiente.

Esta conferencia produjo un cambio de mentalidad en nuestro país y todos empezaron a ocuparse del tema ambiental. Hubo una eclosión de inquietudes que se mani-

festaron en algunos aspectos políticos y sociales. ¡Hasta los chicos en los colegios empezaron a hablar de los temas ambientales!

En ese momento hubo un grupo de diputados de la Legislatura bonaerense que resolvió asumir estas inquietudes. Estaban acompañados de un grupo de asesores muy capacitados en el tema (como Mario Fittipaldi, entre otros), que fueron los que posibilitaron las primeras leyes ambientales (ley 11.459, ley 11.720, ley 11.723, etc.). Es insoslayable mencionar a quien llevó adelante este proceso como presidente de la Cámara, Osvaldo Mércuri, que lamentablemente falleció hace unos días. A él se le debe el puntapié inicial del derecho ambiental bonaerense.

Esas leyes fueron las que formaron el plexo normativo que precisamente nosotros tuvimos que ejecutar y reglamentar *a posteriori*.

Antes, teníamos un Instituto de Medio Ambiente que tuvo una vida muy efímera y no tenía funciones ejecutivas, del que yo rescaté a algunos funcionarios de esa época porque me parecía importante contar con su experiencia. Cuando se le planteó al entonces gobernador Eduardo Duhalde la posibilidad de crear una Secretaría de Política Ambiental, lo tomó con mucho entusiasmo y nos ayudó a crearla. Así, nació una secretaría ambiental con rango de ministerio que dependía directamente del gobernador.

Eso fue muy importante porque nos daba la posibilidad de tener la presencia concreta en el gabinete de ministros de la provincia. Nosotros teníamos una reunión de gabinete semanal en la que yo me enteraba en forma directa del manejo de todo el resto de los ministros y, a su vez, ellos se enteraban de lo que nosotros estábamos haciendo. Entonces se generaba una interrelación muy favorable con estos temas bajo la cabecera del gobernador y la asistencia de la Asesoría General de Gobierno, que fue muy importante para nosotros especialmente en los comienzos. Quisiera recordar especialmente al Dr. Arcuri, que fue una gran persona y de enorme honestidad.

No se creó un ministerio porque había que modificar la Ley de Ministerios. Había otras pocas secretarías con el mismo rango que nosotros, como la de drogadicción y la de vivienda. De todos modos, lo importante fue que estas secretarías tenían las mismas facultades que los ministerios y que, además, participábamos de las reuniones de gabinete en forma directa.

Las primeras leyes formaron un plexo normativo muy interesante. Por ejemplo, la ley 11.459 de radicación industrial, que estableció un criterio muy importante para la paulatina regularización de la instalación de las industrias con una estrategia a largo plazo. Las industrias podían seguir funcionando en el lugar en el que estaban y, a medida que dejaban de funcionar en los núcleos urbanos, no se permitía habilitar la radicación de nuevas empresas en esos lugares (por ejemplo, la planta de Atanor en Munro). Lamentablemente, en gran parte esto se abandonó con el correr del tiempo. Hoy en día a la industria no le conviene instalarse en un lugar conflictivo sino en un parque industrial.

Otra ley importante fue la ley 11.720 de residuos especiales que, entre otros temas, permitió la regularización de la industria de tratamiento de los residuos. Esto posibilitó que las plantas de tratamiento ingresaran en un sistema orgánico y definido con cierta seguridad jurídica para que agregaran tecnología. También, previó el concepto de residuos-insumo para fomentar la cadena de valor de los residuos que hoy llamaríamos "economía circular".

En ese momento logramos unificar entre la SPA y la Secretaría de Ambiente de la Nación el registro de generadores de residuos especiales. Desafortunadamente, después eso se trabó por una lucha política entre Nación y provincia, que no vale la pena mencionar.

Por otro lado, está la ley 11.723 marco del ambiente que, en lo concreto, me atrevo a definir como una ley de presupuestos mínimos porque abarca prácticamente todos los aspectos desde la evaluación de impacto ambiental en adelante. Se dio la particularidad de que esta ley fue reglamentada por otras leyes.

También, quiero destacar la resolución 601/98 por la que tuvimos que reglamentar el ingreso de residuos patógenos de otra jurisdicción en virtud de las dificultades impuestas en el art. 28 de la Constitución de la provincia. Se había originado una situación tensa entre algunos que querían hacer un aprovechamiento político y criticaban que la provincia estaba recibiendo residuos peligrosos violando la Constitución. A mí me tocó ser jefe de gabi-

NOTA DE REDACCIÓN: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en EL DERECHO: *El impacto ambiental y la normativa referida a emisiones en el derecho argentino*, por FAVIO FARINELLA, ED, 180-1532; *El impacto ambiental de un fallo de la Suprema Corte bonaerense*, por FAVIO FARINELLA, ED, 2003-132; *Ambiente y minería: El caso de la mina de carbón a cielo abierto en la reserva de biosfera de Laciana, España*, por AUGUSTO M. MORELLO y EDUARDO A. PIGRETTI, ED, 222-903; *La cuestión hidrocarburífero-ambiental: potenciales efectos de un reciente fallo de la Corte Suprema*, por JUAN MARTÍN SIANO, ED, 245-1152; *El fomento de la inversión en minería. Reflexiones a propósito del caso "Cerro Vanguardia"*, por DIEGO PARRAVICINI, EDA, 2010-611; *La tutela procesal de la biodiversidad en la Argentina*, por JORGE W. PEYRANO, ED, 271-667; *Estándares de prueba y decisión judicial en materia de derecho ambiental y tutela preventiva del Código Civil y Comercial de la Nación*, por DIEGO EXEQUIEL VALENZUELA, ED, 273-1095; *Declaración de Impacto Ambiental minero en la Provincia de Mendoza: Proyecto Minera San Jorge S.A.*, por MARÍA PAULA LLOSA, ED, 274-869; *Consideraciones acerca del desarrollo sustentable y la dignidad humana en un mundo azotado por la crisis ambiental*, por NATALÍ HAIDAR, ED, 283-955; *Necesidad de una visión equilibrada de nuestra relación con el medio ambiente en el momento actual*, por NELSON G. A. COSSARI, ED, 287-540; *Políticas públicas ambientales: posibles y necesarias ante los desafíos de la casa común en el siglo XXI*, por MANUEL FRÁVEGA, El Derecho Ambiental, agosto 2020, Número Especial; *La nueva regulación del impacto ambiental en la Provincia de Buenos Aires. Un esperado salto cualitativo*, por MANUEL FRÁVEGA, El Derecho Ambiental, agosto 2020, Número Especial. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderechodigital.com.ar.

nete de la Convención Constituyente, era muy difícil que tuviera un argumento en contra del art. 28 y le encontramos una solución técnica al tema.

Quisiera hacer una mención aparte sobre el decreto 3395/96 sobre emisiones gaseosas que reglamenta la ley 5965 del año 1958. El tema de gaseosos era un vacío que teníamos, dependíamos exclusivamente de las capacidades de los inspectores para saber si había contaminación del aire. Entonces creamos una comisión integrada por muchos profesionales de altísimo nivel, que hizo la propuesta del decreto. Me dijeron que fue uno de los primeros antecedentes en la materia en América Latina. Fue muy importante y, además, para su implementación incorporamos la tecnología del momento para simplificar la vida de los empresarios. Lo único que teníamos tecnológicamente en ese momento eran los diskettes y, entonces, las declaraciones juradas se hacían digitalmente para simplificar todo lo que podíamos y tratar de hacer expedientes sin papel. Lamentablemente, en ese momento todavía no había una cultura generalizada de digitalización. Lo que hicimos fue algo de avanzada, inédito. Nos miraban con cara rara. En el resto de la provincia no había una cosa similar para otros trámites. Después empezó la DGI.

Yo he tenido la posibilidad de ser empresario y de integrar cámaras empresarias. Sé las penurias que pasa un empresario cuando no se puede dedicar exclusivamente a su tarea, que es generar riqueza y desarrollo. Entonces, todo lo que hagamos desde el Estado para facilitar los trámites va en favor de ese objetivo, sin perjuicio de no descuidar el debido control. Es lo que hacen todos los países que avanzan.

En definitiva, nuestro desafío en ese momento fue hacer operativa la legislación que recién se había creado. Reglamentamos todas las leyes, salvo la ley 11.723. El problema fue que la gestión que iniciamos no tuvo continuidad en el tiempo.

También, hicimos mucha capacitación y educación ambiental en los municipios. Lo hacíamos con un plantel de profesores que iban a capacitar a los funcionarios y también a las escuelas. Es lo que se hizo muchos años después con la Mesa Ambiental⁽¹⁾. En una provincia como la nuestra es fundamental la coordinación con los municipios.

Incursionamos bastante en el tema de los recursos naturales. En conjunto con la UNLP se generó un banco de germoplasma, que posibilitó tener un banco de genética para las especies nativas.

También trabajamos mucho con la Prefectura Naval Argentina para el rescate de fauna marina.

¿Cómo se logró todo esto?

El primer punto, tener un equipo de trabajo capacitado y trabajar en equipo.

Hacíamos reuniones de gabinete todos los martes, en los que todos se enteraban de todo y yo podía coordinar la gestión del equipo. Lo que se logró fue tener un equipo. Hay que convencerse de que, si no tenemos un conjunto armónico de trabajo, es muy difícil conseguir objetivos.

No nombramos a ninguna persona que no sea profesional en la materia. Teníamos especialistas muy destacados, como el Ing. Martínez Lestare, que fue capacitado en Japón sobre residuos.

El segundo punto fue la adquisición de equipamiento. Compramos un cromatógrafo que nos permitía saber exactamente qué es lo que pasaba en las industrias. Cuando fuimos a YPF y se dieron cuenta de que teníamos este equipamiento, inmediatamente compraron uno similar porque no tenían cómo contrabalancear el dictamen de nuestros profesionales.

También adquirimos un laboratorio móvil, que lo inauguramos en el Polo Petroquímico de Dock Sud con la presencia del gobernador.

Con la Prefectura equipamos un barco para el relevamiento fluvial y marítimo en toda la costa bonaerense para hacer determinaciones de calidad de agua. Ellos pusieron el barco y nosotros el equipamiento.

Compramos movilidad para los funcionarios porque habíamos recibido camionetas que se caían en la primera esquina.

El tercer punto fue el trabajo con las ONG. Teníamos un área específica para gestionar las relaciones con la comunidad. Teníamos trato con más de 100 ONG. Nos reuníamos permanentemente con ellas en distintos puntos de

la provincia, lo que nos permitía tener una visión real de lo que pasaba en la calle. Desde un piso elevado de una oficina en La Plata es muy difícil tener un concepto acabado de lo que pasa ¡Nos adelantamos 30 años al Acuerdo de Escazú! Esto forma parte de una inquietud personal y espiritual: el respeto por aquellas personas que tienen preocupaciones por la comunidad.

El cuarto punto importante fue el contacto asiduo con el periodismo. A veces informan mal porque no tienen conocimiento real de las situaciones. Hicimos seminarios con ellos para explicarles las leyes. Una anécdota: cuando se produce el abordaje de los barcos frente a las costas de Magdalena, que produjo un derrame de petróleo, se generó un serio riesgo de que se afectaran las tomas de agua de la ciudad de La Plata. Fue un caso llamativo porque fue uno de los pocos derrames sobre un río. Periódicamente, hacíamos un relevamiento con un helicóptero en el que siempre reservábamos un lugar para un periodista. Ellos se enteraban exactamente igual que nosotros de lo que estaba pasando. Después, quedaba en el ánimo de ellos transmitir esa información. Tenían acceso absoluto a información de primerísima mano.

De todos modos, también cometimos errores, la mayoría de los cuales fueron fruto de la inexperiencia en la gestión pública y del cúmulo de reglamentaciones que había que hacer.

Tengo que reconocer que todos pusieron la mayor voluntad, con jornadas realmente agotadoras que no solo involucraban a los directivos sino también a los empleados. Normalmente, yo me retiraba a las 22 hs y no era raro ver trabajar a las 21 hs a personal, sin ningún premio especial ni especulaciones de ninguna naturaleza. Esa mística que había en todo el personal fue muy positiva y cubrió con creces las eventuales inexperiencias que había.

Visto con la perspectiva actual, hubo normas que se podrían haber hecho mejor. Por ejemplo, el decreto 806/97 que reglamenta la ley 11.720 de residuos especiales incluyó algún error en cuanto a los residuos líquidos porque la DBO que se estableció se hizo con un criterio profesional absolutamente químico, pero no hubo un análisis más profundo en cuanto a que los residuos líquidos con menos oxígeno, que -no por eso- son especiales.

Por otra parte, no funcionó como era nuestra intención una mesa de diálogo que habíamos establecido con las universidades. Salvo, parcialmente, con la UNLP, con la que realizamos el banco de germoplasma de las especies nativas.

¿Considerás que fue positiva la creación del OPDS como sucesor de la SPA, o fue solo un cambio de nombre?

Yo escribí un artículo en el diario La Ley sobre el desastre que significó el cambio de nombre y jerarquía de la SPA⁽²⁾. El concepto de "política ambiental" es abarcativo e implica una visión de futuro. El papa Pío XII, cuando terminaba la Segunda Guerra Mundial, refería a las condiciones de los políticos, que dio a lugar a una generación de políticos enormes que sacaron a Europa adelante.

Bajar el rango de un ministerio a un organismo dependiente de otro ministerio va a contrapelo del criterio mundial, pero también del resto de lo que actualmente hacen las provincias. Ahora hay muchas provincias que tienen un ministerio de ambiente o de cambio climático, y la Provincia de Buenos Aires que fue pionera en este tema no tiene más una cartera con este rango. Habría que volver al criterio original.

¿Y del Autoridad del Agua (ADA)?

Yo creo que es perfectamente viable la fusión entre el OPDS y el ADA. Tienen incumbencias complementarias. Yo soy partidario de esta fusión.

Políticamente tiene inconvenientes porque estos organismos responden a distintas organizaciones gremiales. Para hacerlo hay que tener el concepto muy claro.

Se dice que el derecho ambiental padece de un raquitismo de eficacia. A tu criterio, ¿el nivel de control ambiental es adecuado?

La normativa ambiental en gran medida está. Hace falta una mayor presencia del Estado y de los organismos competentes. Caso contrario, la situación deriva en una judicialización de conflictos que podrían haber tenido una solución previa con mayor control. El poder de policía es fundamental para una eficiencia en la gestión y hoy, en

(1) Resolución 198/18 (B.O. 30/5/08).

(2) SONZINI, Osvaldo, ¿Alguien controla el ambiente en la provincia de Buenos Aires?, La Ley, 6/12/2002, pág. 1.

pleno siglo XXI, la tecnología debe ser un aliado en este sentido.

Conozco la intención de algunos de crear tribunales ambientales, que es una iniciativa importante, pero la actividad eficiente de la administración en el control es fundamental.

La autoridad ambiental debe tener rango de ministerio y los recursos asociados a esa jerarquía.

¿Por qué creés que en el OPDS se generó un problema histórico con las enormes demoras en otorgar los permisos? A tu criterio, ¿cuál es la solución a ese problema?

Las quejas son enormes. En líneas generales, la solución está en la eficiencia de la gestión y la correcta utilización de los recursos. Es una responsabilidad básica de las autoridades.

Nosotros categorizamos entre 1995 y 1996 más de 15.000 industrias porque había un grupo de gente muy capacitada que trabajó mucho.

¿Cuál creés que es el mayor desafío actual y del futuro inmediato de la gestión y políticas públicas del OPDS?

Hay cuestiones que son fundamentales.

Una de ellas es detectar generadores de residuos tanto especiales como patogénicos. Cualquiera que recorre la provincia ve industrias que generan residuos que van a lugares inapropiados. No hay más que cruzar el Río Reconquista.

También se ve que se colocan residuos patogénicos en los cestos de los residuos sólidos urbanos. Hoy habría que mejorar la dispersión de competencias entre el Ministerio de Salud y el OPDS para el control de la gestión de los residuos patogénicos, que se generó cuando sancionó la ley 11.347 y el decreto reglamentario. Las circunstancias han cambiado desde ese entonces a nuestros días. Deberíamos solucionar ese problema.

No soy especialista en residuos sólidos urbanos, pero está claro que es un tema grave. Hace poco pasé por Baradero y veo que el basural está igual de aspecto que hace 20 años. Los grandes basurales no se han atacado. Lamentablemente, un tiempo atrás hubo recursos para solucionarlo, pero se derivaron para otras áreas y no se ha solucionado este problema que es sumamente complejo.

Es muy importante la vigencia plena del Acuerdo de Escazú, y el otro tema relevante es el de cambio climático. Los filósofos afirman que el destino de la naturaleza es nuestro. Es un tema de enorme importancia. No fue un tema de vigencia durante mi gestión, pero considero que el aporte al cambio climático debería darse con una normativa clara y eficiente.

Por otra parte, actualizar las evaluaciones de impacto ambiental de las industrias. Yo me encontré con equipos de bomberos que a veces van a atacar un siniestro sin tener noción de qué tipo de sustancias van a combatir en la industria en que se está generando el siniestro.

Asimismo, la vigencia del seguro ambiental. Sé de los desacuerdos que hay con la industria en este punto, pero no se me escapa la filosofía del art. 22 de la ley 25.675. Lo esencial es la internalización de los costos ambientales derivados de la alteración o cese de la actividad industrial.

Hay otras cuestiones que no están normatizadas adecuadamente, como el tema de los *feedlots* y el *landfarming*. Con el argumento de la lombricultura se están tratando otro tipo de residuos.

También es importante optimizar la relación con la Prefectura Naval Argentina.

Si todas estas cuestiones se tienen en cuenta, más otras que hay, tiene que haber un concepto de la actividad privada. ALDO FERRER escribió un libro que se llama *El empresario argentino* y dice que no hay Estado sin empresas y no hay desarrollo sin empresas. Hay que incentivar a las empresas a que se dediquen a los temas ambientales.

En tu gestión en la SPA y también en los últimos años se desarrolló una agenda de cooperación internacional con organismos de vasta experiencia como la US EPA, entre otros. ¿Qué utilidad puede tener para el OPDS el intercambio con otros países con experiencia en la materia?

La cooperación internacional es sumamente importante y durante mi gestión fue prioritaria. Así fue como logramos un acercamiento con la EPA (*Environmental Protection Agency* de Estados Unidos) y el Lexing Bank. Firmamos acuerdos de apoyo y financiamiento con ellos.

¡El presidente del Lexing Bank vino a Buenos Aires a firmar un acuerdo con la SPA! Algo sin antecedentes. El

acuerdo era amplio y tenía etapas. La primera fue definir roles, después instalar industrias de Estados Unidos (cosa que se hizo) y luego vincular a empresarios argentinos con estas industrias. A partir de ello, el banco daba créditos muy blandos para la reconversión industrial. Encontramos dificultades muy grandes con los bancos locales para instrumentar estos créditos (por ejemplo, con el BICE), que cobraban una tasa muy elevada. Así fue como fracasó el objetivo del acuerdo y lamentablemente no se pudo implementar.

También, tuvimos acuerdos con Dinamarca. Hicimos 2 misiones comerciales con industriales a Dinamarca. Las empresas danesas construyeron un horno de residuos en Zárate, que fue un modelo.

Este tema me preocupó, también, con el Mercosur porque era lo que teníamos más a mano. La sinergia podría haber sido muy importante. Yo estuve en la Comisión de Ambiente del Mercosur, donde capté la gestión ambiental en Brasil. Por eso hicimos la traducción al español de las leyes ambientales de Brasil.

¿Algo más que quisieras agregar?

El papa Pablo VI instituyó en el año 1968 que el primer día de cada año es el día de la paz que tenía un lema. El primero se refería a que la paz es posible y el segundo año lo completo diciendo que la paz es un deber que depende de todos. Me permito parafrasear que el ambiente sano es posible pero depende de todos nosotros.

Oswaldo, muchas gracias por tu tiempo y tus palabras.

Gracias por dejarme hacer en cierta forma un testamento político. Es una palabra demasiado grande para mí, pero me da mucha alegría porque en su momento dejé todo para cumplir este rol con el objetivo de mejorar el ambiente y la vida de los demás.

VOCES: DERECHO AMBIENTAL - RECURSOS NATURALES - RESPONSABILIDAD AMBIENTAL - MEDIO AMBIENTE - PROVINCIAS - LEY - ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO - ECONOMÍA - COMERCIO E INDUSTRIA - ACTO ADMINISTRATIVO