

## 1.1

# Informe del estado del ambiente: hacia una herramienta de planificación



**Santiago Cané**

Coordinador de Asuntos Legales, FARN. Abogado (UBA). Profesor de Ciencias Jurídicas (UBA). Fue docente de la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados (CAREF-CELS-UBA) del Departamento de Práctica Profesional de Abogacía). Coordinador de la Asociación Abogados Culturales. Se desempeñó como asistente legal en el INADI y colabora en organizaciones de la sociedad civil trabajando con sectores sociales vulnerados. Ejerce la coordinación de asuntos legales y forma parte del equipo docente de la Clínica Jurídica de FARN.

## RESUMEN EJECUTIVO

El Poder Ejecutivo tiene la obligación de presentar anualmente al Congreso de la Nación un informe sobre el estado del ambiente. Este instrumento es una de las herramientas de planificación previstas por la Ley General del Ambiente, fortalece la democracia, el ejercicio de la ciudadanía y permite mejorar la toma de decisiones tanto públicas como privadas en pos de minimizar el daño que la actividad humana provoca al ambiente.

Sin embargo, desde su establecimiento solo se ha elaborado en 2012 y en 2016. Aquí se analiza el informe presentado en esta última oportunidad, destacando la información que contiene y señalando la que ha sido omitida, dando también a conocer elementos importantes. Pese a las omisiones e imprecisiones que contiene, este informe resulta ser una buena señal que se espera se sostenga y se vaya perfeccionando, hasta cumplir su objetivo.

## Introducción

La Ley General del Ambiente (LGA) estableció la obligación del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) de elaborar un informe sobre la situación del ambiente en el territorio nacional. El objetivo es la generación del conocimiento necesario para una mejor planificación y ejecución de políticas públicas que puedan incidir en el ambiente. Asimismo, esta información permitirá a la ciudadanía una evaluación de las políticas implementadas.

La mayor generación y difusión de información fortalece la democracia en tanto mejora la toma de decisiones. Al tratarse del ambiente, cuyo cuidado es un derecho y un deber de todos, resulta urgente tener un diagnóstico preciso que permita conocer los impactos de cada acción, que se van a acumulando, de manera que se puedan prever los efectos para mitigarlos o neutralizarlos, o para decidir sobre la realización o no de determinada actividad.

El artículo 18 de la LGA establece que a través de los organismos competentes el PEN elaborará un informe anual para presentar al Congreso, que contendrá *“un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.”* Esta obligación se ubica entre los instrumentos que la ley dispone para la política y la gestión ambiental. Por lo tanto, su cumplimiento y la calidad con la que se elabora es un primer indicio de la consideración que respecto del ambiente tiene el Poder Ejecutivo.

En este marco, el informe del estado del ambiente que la ley requiere al PEN es una herramienta fundamental. Por un lado, permite conocer la situación ambiental, así como los efectos que puede tener sobre la salud de las personas y una evaluación de las políticas públicas en relación a su incidencia en el ambiente. Por otro lado, permite analizar la mirada sobre el ambiente que tienen los funcionarios responsables. Ello en virtud de lo que deciden incluir y lo que deciden no mostrar en este informe: los efectos de determinadas actividades productivas, los efectos sobre la salud, las causas y consecuencias de una política pública, etc.

Sin embargo, desde que se promulgó la ley (2002) este informe solo se presentó dos veces. Luego de años de reclamo por parte de las organizaciones de sociedad civil que se dedican al ambiente, el PEN cumplió su obligación en 2013 y recién en 2017<sup>1</sup> volvió a hacerlo.

---

1. Los informes de 2013 y 2017 corresponden a la situación de 2012 y 2016, respectivamente. Se elaboran durante el año y son publicados y remitidos al Congreso al año siguiente.

La falta de elaboración de este informe constituye en sí misma una señal sobre el rol que el PEN asigna a la temática ambiental, por lo que esta nueva presentación configura un hito que se acoge con beneplácito y que se espera se mantenga en los años siguientes.

## **Informe del estado del ambiente 2016**

El informe del estado del ambiente 2016<sup>2</sup> está dividido en cinco secciones. En ellas se describe el marco legal-institucional en el que se ubica la política ambiental del PEN y la situación socio-económica de la que se extraen los datos informados. Estas secciones sirven para conocer la percepción del PEN sobre la realidad en la que trabaja y las obligaciones legales y compromisos que reconoce.

Luego se encuentra la información sobre el estado ambiental propiamente dicha. En esta sección se informa la situación de cada componente del ambiente (agua, atmósfera, suelos), unidades paisajísticas analizadas como conjunto (bosques, pastizales, ambientes áridos, humedales, costa marina e insular y Antártida), áreas naturales protegidas y biodiversidad. En la sección siguiente se informa sobre las acciones humanas, las principales actividades productivas (agricultura, ganadería y pesca, energía e industria y actividades extractivas), residuos y cierra con cambio climático. Por último, se incluye una sección con conclusiones y un anexo normativo con las principales normas relativas al ambiente a nivel nacional, separadas por temática.

En las páginas siguientes se analizarán algunos de los distintos temas incluidos en el informe, de acuerdo a su relevancia para la política ambiental.

### **Caracterización socio-económica y aspectos político-institucionales**

En esta sección se destaca la información relativa a la participación ciudadana y los datos sobre el porcentaje del gasto público vinculado al ambiente. El aspecto positivo es su inclusión en el informe ya que, si bien el gasto público informado presenta una mejoría respecto de años anteriores, está por debajo del promedio mencionado en el “Análisis ambiental de país: Argentina” del Banco Mundial (página 12), donde establece como monto promedio en la Unión Europea de 0,7%, con valores que fluctúan entre 0,2%

---

2. Disponible en [http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/MAYDS\\_IEA\\_2016\\_baja.pdf](http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/MAYDS_IEA_2016_baja.pdf)

y 1,4%. Aquí también se mencionan actuaciones presentadas ante el Defensor del Pueblo de la Nación (DPN), aunque no se destaca la acefalía de la institución, cuestión que perjudica profundamente la defensa de los derechos de incidencia colectiva como es el ambiente sano.

Respecto de la situación socio-económica informada, es positiva su inclusión en un informe del estado del ambiente, aunque resultan dudosos los datos presentados. Como indicadores del nivel de pobreza se utilizan necesidades básicas insatisfechas y población por debajo de la línea de pobreza en períodos intercensales. Sin embargo, existen documentos que indican las modificaciones metodológicas entre el censo de 2000 y de 2010 que dificultarían su comparación. Es importante mencionar el año 2001 como un período de fuerte recesión para la economía nacional y que su comparación con 2010 demuestra una mejora en los indicadores dada la mejora en la situación económica a nivel general en el país. Asimismo, existen diferencias metodológicas en cuanto a la realización del Censo Nacional 2001 y 2010, por lo que su comparación (a pesar de tener el mismo nombre) puede resultar inexacta. Otra cuestión a resaltar es la necesidad de incorporar nuevos indicadores como el Coeficiente de Gini, utilizado para medir la desigualdad en la riqueza e ingresos entre regiones.

En relación a la institucionalidad, un dato que genera preocupación: si bien se detallada con claridad la función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (MAyDS), la relación con las jurisdicciones locales y el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), esta estructura se muestra aislada del resto de la organización estatal. De esta forma, resulta evidente que el PEN no incluye la cuestión ambiental en las decisiones que toman los demás ministerios, resultando alarmante esa omisión en casos como agroindustria y energía. Al considerar la institucionalidad ambiental apartada de la toma de decisiones referidas a la producción y a la matriz energética, se advierte que el diseño de las políticas con más potencialidad de afectación al ambiente no repara en los impactos ni tiene en cuenta la valiosa información ambiental que genera el informe del estado del ambiente.

## **Componentes ambientales**

### **Agua**

El informe presenta las principales cuencas hídricas, señalando su utilización y algunos conflictos existentes en su entorno. Se mencionan causas y efectos de la contaminación, aunque no se presentan datos concretos sobre la situación efectiva en que se encuentran los cuerpos de agua. Fal-

ta también una vinculación de las actividades humanas con el estado del agua. Se incluye información sobre el Plan Nacional del Agua señalando los resultados esperados para acceso al agua potable y para riego, sin mencionar el impacto sobre las cuencas que tendrán estas obras (este plan incluye la construcción de represas, la omisión de los impactos pareciera indicar que no se los ha tenido en cuenta al elaborarlo).

El informe da cuenta de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los glaciares por el cambio climático, destaca la importancia del Inventario Nacional de Glaciares como herramienta de protección y presenta el resumen de las áreas relevadas. Si bien esta información es de suma importancia, se omiten algunas cuestiones relevantes. Por un lado, nada dice sobre el área mínima a incluir en el inventario y el conflicto que al respecto se suscita entre la Ley de Glaciares y la forma en que se lleva adelante el inventario. Por otro lado, al señalar los avances en el inventario no se indica la prioridad de las distintas zonas, lo que pone en juego la eficacia de la protección. Por último, el informe omite la postura del Gobierno, que pretende reducir las zonas de protección para permitir la minería<sup>3</sup>.

Merece una mención aparte la información relativa a la cuenca Matanza Riachuelo. Esta cuenca es una de las más contaminadas a nivel mundial y hace años que se viene trabajando en su saneamiento a partir del fallo “Mendoza” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN). En el informe se presenta una serie de datos que permite conocer el estado actual de la cuenca, indicando su evolución histórica de manera que se puede tener una idea de la dinámica que afecta la zona, contemplando las actividades económicas y los movimientos demográficos. Se presenta la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como el organismo responsable por la gestión de la cuenca y el plan de saneamiento con el que tiene que trabajar el ente. Es muy positiva la inclusión de la variable social como relevante para la información ambiental y determinante de las decisiones políticas (calidad de vida –pobreza; agua y saneamiento; salud; residuos; índice desarrollo humano). Indica las principales patologías sufridas por los habitantes de la cuenca que se vinculan con la contaminación.

Todo ello ayuda a comprender la situación de la cuenca, aunque se omiten aspectos de suma relevancia. En primer lugar, al señalar las patologías que afectan a la población no se indica su vinculación con las fuentes de con-

---

3. Ver: Nuevo ataque a la ley de glaciares: intento de cambiar su reglamentación para minimizar su aplicación, en <https://farn.org.ar/archives/22070>; Alerta por la modificación de la ley de glaciares, en <https://farn.org.ar/archives/22915>; ¿Minería sobre glaciares?, en <https://farn.org.ar/archives/22924>; Organizaciones expresan por carta al Sr. Jefe de Gabinete su preocupación por la modificación de la ley de glaciares, en <https://farn.org.ar/archives/23364>.

taminación. Omite indicar que el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) presentado no está vigente, dado que la actualización de 2016 no fue consensuada ni aprobada por los jueces intervinientes. La mayor parte de los datos sociales son de 2010, que no reflejan la situación actual sino un aproximado. Por otro lado, informa sobre la calidad del agua en virtud de las mediciones que se realizan sin aclarar que los parámetros utilizados permiten la continuidad de la contaminación por parte de las actividades productivas.

### **Atmósfera**

En este apartado el informe señala la situación mundial para luego pasar a los datos nacionales. De esta forma, se puede comprender la problemática en su contexto dado que no es conveniente analizar este componente con divisiones territoriales políticas sino por zonas. Se señala la emisión de gases contaminantes provenientes de la actividad industrial y su vínculo con el cambio climático como uno de los desafíos de todo el planeta.

Se incluyen los datos que arrojan los sistemas de medición de calidad de aire de las principales ciudades del país y sus efectos para la salud humana. Sin embargo, no se permite identificar la política pública respecto de la calidad del aire, ni su consideración en las decisiones que toma el PEN.

### **Suelos**

Es importante destacar la distinción conceptual que se realiza entre cobertura y uso del suelo. Uno de los aspectos más relevantes es la mención de impactos derivados de la incorporación del paquete biotecnológico sobre el recurso suelo y la consecuente expansión de la frontera agropecuaria con sus consecuencias económicas, sociales y ambientales. Por otro lado, y a pesar de considerar esos impactos, no se define el suelo como un recurso no renovable. Al mencionar los factores que fomentan la degradación de los suelos se destaca la participación de nuevos actores productivos, sin embargo, sería útil una definición o presentación de esos nuevos actores ya que es muy vaga tal referencia de manera que no permite incluir el dato en el análisis de las políticas del sector.

Resulta llamativa la omisión de uno de los principales inconvenientes de la producción agraria, que es el acceso a la tierra (el 44% de las tierras se explotan con contratos de arrendamiento). El informe nada dice sobre el marco regulatorio que protege el modelo actual, en el que no se pueden proyectar buenas prácticas debido a la brevedad de los arrendamientos (entre uno y dos años), y se debe cultivar soja casi obligatoriamente debido

a que el precio del alquiler se fija en quintales de soja. Esta omisión permite entender que para las autoridades ambientales esto no tiene impactos sobre el ambiente y que no se considera una modificación que cuide el suelo.

Por otro lado, el informe tampoco analiza los cambios en el uso del suelo, situación que genera dos problemas muy vinculados entre sí: a) contaminación del agua y suelo por fumigaciones sin control, resultando asimismo en afectaciones para el humano como enfermedades, malformaciones y muerte (Guiffré, L.; Ratto, S. y Pascale, C., 2008); b) desplazamiento de la población (Barsky, O., 2008) por la agricultura, las personas migran sin trabajo a centros urbanos, ya sobrepasados en su capacidad social -falta de empleo, de saneamiento, de electricidad, de servicios de salud, educación y seguridad-. Al ser omitidos estos aspectos en el informe se supone que no son considerados por el PEN al diseñar la política respectiva.

## **Grandes unidades paisajísticas**

En esta sección se incluye la información sobre bosques, pastizales, ambientes áridos, humedales y ambientes acuáticos continentales, ambientes costeros marinos e insulares y Antártida. Sobre estos ambientes se presentan datos precisos (extensión, porcentaje del territorio, características) internacionales y luego del territorio argentino.

### **Bosques**

El informe señala que, en términos de área absoluta, Argentina pasó de contar con 31,4 millones de hectáreas en 1998, a 27,3 millones de hectáreas en 2015. Esto representa una tasa anual de deforestación de 0,83%. En un nivel de análisis regional, se percibe una desaceleración a partir de 2007, año en que se promulgó la Ley 26.331. La degradación de bosques también emerge como un punto importante. Reconoce el informe que no existe un análisis acerca del impacto de la fragmentación de bosques nativos.

En contraposición omite el impacto de la deforestación y degradación de bosques en comunidades locales e indígenas, incluyendo la violencia ejercida sobre éstas, ya denunciada por organismos varios. Tampoco hay una autocrítica sobre la atención de incendios por parte del Estado Nacional, presupuesto ejecutado en ello, cantidad de personal, materiales de trabajo disponibles, etc.

## **Pastizales**

El informe estima que alrededor de un 60% fue convertido a otros usos del suelo. Este proceso ocurrió principalmente en el siglo XX. En Argentina, las áreas protegidas apenas superan el 1% del total de pastizales, siendo uno de los porcentajes más bajos de la región. En 2016, el MAYDS convocó a una mesa de trabajo a fin de diagramar una estrategia de abordaje, a nivel de política pública, que apunte a mejorar el conocimiento e instrumentar acciones para la conservación y el uso sustentable de los pastizales pampeanos, pero no señala mayores detalles de ello. No habría datos actualizados sobre superficie de pastizales en Argentina, lo último es de 2000 y del World Resources Institute (WRI). Sobre pastizales pampeanos no existen mapeos precisos de la superficie otrora cubierta. Y se omite la dependencia de fondos internacionales para la conservación.

## **Ambientes áridos**

La degradación de tierras es uno de los principales problemas ambientales de Argentina. Un 55% del territorio está sujeto a procesos de desertificación. Existe un Observatorio Nacional de la Degradación de Tierras y la Desertificación, cuyo objetivo es proveer información relativa al estado, tendencias y riesgo de la degradación de tierras y desertificación para elaborar propuestas e impulsar medidas de prevención, control y mitigación. Omite nuevamente la dependencia de fondos internacionales para iniciativas en la materia. Tampoco indica medidas y objetivos a adoptar para atender la urgencia.

## **Humedales y ambientes acuáticos continentales**

Se estima que el área potencial de humedales es del 23% de la superficie del país. Destaca que se encontró la presencia de glifosato en el agua y el sedimento en un estudio realizado en la cuenca del Río Paraná. Reconoce el problema de las especies exóticas invasoras para estos ecosistemas. Destaca que la ganadería sobre los humedales y los ambientes acuáticos continentales, provoca impactos relevantes.

El informe reconoce que no se cuenta con un panorama de la situación de todos los humedales y ambientes acuáticos continentales. Informa que se está elaborando un inventario de humedales previsto para 2017 que servirá como base para que las jurisdicciones correspondientes formulen políticas y planes de conservación y manejo. Se efectúa este inventario, pero no tiene un marco formal en una ley nacional de presupuestos mínimos. El PIECAS (plan estratégico para atender una de las zonas más ricas en hume-



dales del país -Delta del Paraná-), tampoco tiene un reconocimiento formal por normativa que asegure su sostenibilidad económica.

### **Ambiente costero marítimo**

Solo el 1% de los mares se encuentra bajo alguna figura de protección. La merluza común (*Merluccius hubbsi*) es el principal recurso pesquero argentino. Durante la evaluación de 2016 se observó un descenso en la biomasa total con respecto a los valores de 2014 y 2015. El informe da a este capítulo un carácter más descriptivo y de estado de conocimiento más que de diagnóstico y lineamientos estratégicos. Al enumerar las presiones de estos ecosistemas y los instrumentos de gestión, indica sus metas y objetivos, sin valoración de avances o resultados de su implementación. Es sesgado, con conclusiones extrañamente neutrales sobre las tendencias negativas del nivel de explotación actual de algunas poblaciones.

Destaca el informe por la escasa mención que hace de la sobrepesca, la recuperación de los principales caladeros, los conflictos socio-económicos, la expansión urbana, el descarte en alta mar, el monitoreo del cumplimiento de las áreas de veda, la comparación entre las Capturas Biológicamente Aceptables recomendadas por especies y la asignación de las consiguientes Capturas Máximas Permisibles, las medidas de mitigación de la pesca ilegal, la pesca no declarada o del establecimiento del Principio Precautorio recomendado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Plantea como serio problema la contaminación marina por diferentes residuos, pero los últimos datos son de 2007. Tampoco hay información sobre los diversos usos en el Mar Argentino.

### **Antártida**

Esta sección es correcta, aunque sumamente descriptiva. No figura un logro importante como son los avances en el manejo de la pesquería del krill. Indica como presión a la pesca comercial, pero solo detalla las especies que más se capturan y se limita a decir que el impacto se da con mayor o menor intensidad según la magnitud del esfuerzo pesquero y la regulación de la actividad. Señala que el estado de conservación para la fauna antártica no está completamente determinado para todas las especies presentes en la región, debido a la escasa disponibilidad de datos, resultando muy difícil establecer las tendencias poblacionales de la mayoría de aves y mamíferos marinos.

Toda esta sección (“grandes unidades paisajísticas”) resulta meramente descriptiva, sin realizar un análisis crítico de la situación, ni exponer las po-

líticas públicas que inciden. Asimismo, la información no está actualizada, dificultando tomar conocimiento del estado presente.

## Áreas naturales protegidas

Indica que existen aspectos socioeconómicos que complejizan el escenario para la administración de estas áreas. Así, en algunas de ellas la situación dominial es compleja, ya que abarcan tierras fiscales y también propiedad privada. Dado ello, en términos de registro y gestión de las Áreas Protegidas (APs), la información al respecto resulta parcial y dispersa. Las APs gestionadas por la Administración de Parques Nacionales comprenden el 1,19% de todo el territorio nacional, incluyendo el Mar Argentino. En 2016 se contabilizaban 437 APs, con una superficie terrestre de 331.782 km<sup>2</sup>, un 11,93% de la superficie del sector continental del país. Respecto a las áreas marinas, la superficie protegida es inferior al 1%.

Las ecorregiones menos representadas son: Chaco Seco, Chaco Húmedo, Campos y Malezales, Pampa, Espinal, Monte de Llanuras y Mesetas, Mar Argentino e Islas del Atlántico Sur. No indica ecorregiones prioritarias sobre las cuales avanzar en la creación de APs. Tampoco se cuenta con información respecto a la cantidad de APs que tienen Planes de Manejo Ambiental (PMA), así como no hay registros de si estos fueron aprobados legalmente, si se encuentran vigentes y/o en implementación. No existe un registro actualizado a nivel nacional de las APs privadas.

La Estrategia Nacional de Biodiversidad se plantea para 2020 porcentajes de protección por debajo de los compromisos internacionales: 13% y 4% en vez de 17% y 10% en áreas terrestres y marinas, respectivamente.

## Biodiversidad

Se omiten datos del estado de conservación de especies y los que hay son antiguos: mamíferos y herpetofauna datan de 2012, aves 2008 (aunque en 2017 recién hubo una actualización que quedó fuera de este informe). Tampoco se señala un análisis de la contribución de la investigación a la preservación de especies en peligro, es decir, si se investiga lo que urge conforme una necesidad estratégica de conservación participativamente acordada, o aquello para lo cual hay financiamiento. No hay, en este sentido, mayores referencias al vínculo entre ciencia y gestión conservacionista y uso sostenible de la biodiversidad. Tampoco señala indicadores que permitan vislumbrar un cambio frente a los faltantes por la diversidad de paisajes y

ambientes, la necesidad de presupuestos específicos para contar con información sólida que ayude a encontrar soluciones duraderas.

Indica como instrumentos de gestión al Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), al Protocolo de Nagoya y a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) pero sin hacer un análisis de los efectos de su implementación a escala nacional, más allá de la reciente presentación de una Estrategia Nacional de Biodiversidad. Menciona la existencia de varios proyectos en materia de biodiversidad lo que denota que la mayoría dependen de financiamiento externo.

## **Medio antrópico**

### ***Actividades productivas***

En este apartado se presenta la situación de las actividades productivas de mayor impacto en el ambiente: agricultura, ganadería y pesca, generación de energía e industrias y actividades extractivas (sobre este punto vale resaltar que, si bien la agricultura no está incluida entre las actividades extractivas, se la debe considerar como tal en tanto se sustenta en la extracción de nutrientes del suelo).

El informe debe señalar los impactos que tiene cada actividad y las políticas públicas vinculadas, resultando así útil para mejorar la toma de decisiones tanto estatal como privada, en el sentido de incluir la mirada ambiental en los sectores productivos.

### ***Agricultura, ganadería y pesca***

La agricultura es de las principales actividades productivas del país, por lo que debe ser lo más completa y crítica la información al respecto a efectos de precisar sus impactos y mejorar el modelo productivo hacia uno sustentable. Se incluye como logro el incremento de la productividad agraria dada por la incorporación de tecnología, mientras que en la sección "Suelos" se remarcó su impacto negativo. La incorporación de una evaluación costo/beneficio permitiría valorar el impacto de la tecnología sobre el ambiente.

Si bien el informe menciona el avance de la frontera agropecuaria sobre ecosistemas naturales, debería detallar cuál ha sido el impacto sobre cada uno de estos ecosistemas de manera que sea una información verídica y útil en términos de planificación. Asimismo, en cuanto a pesca faltan referencias a la actividad ilegal, principalmente la que ocurre en los límites del

Mar Argentino. Hay bastante información de temas relativos a la riqueza del mar, pero no sobre la variedad de usos que se hacen en él, de la misma manera que no incluye el impacto del mal uso de los agroquímicos.

Del mismo modo, se menciona el impacto de los agroquímicos en la salud sin detallar cuáles son esos impactos de manera que se le otorgue la relevancia que realmente tiene. Existen trabajos que dan cuenta del impacto de los agroquímicos en la salud, no sólo casos de cáncer sino también disfunciones en la biota del intestino, obesidad, depresión, autismo, Alzheimer, Parkinson, esclerosis múltiple, infertilidad y malformaciones del desarrollo (Samsel, A. y Seneff, S., 2015).

Corresponde remarcar la omisión sobre la regulación en torno a los agroquímicos. Existe gran dispersión en las medidas, cada provincia cuenta con una ley para la aplicación, denotando la necesidad de un marco regulatorio que considere todos los aspectos (comercialización, uso y aplicación y disposición de residuos), estableciendo un sistema de responsabilidad compartida entre los distintos actores de la cadena. En el caso de la aplicación terrestre y área, mediante distancias mínimas en función de la toxicidad del producto, de las técnicas de aplicación y las condiciones climáticas, previendo la conversión productiva de aquellos productores dentro de las zonas buffer y estableciendo aviso previo. Asimismo, se deberían incorporar medidas para el manejo integrado de plagas<sup>4</sup>. La falta de tratamiento en el informe refleja lo que pareciera la posición del PEN sobre este punto, que es no regular.

Se menciona que históricamente la predominancia en el sector agrícola fue de la producción de oleaginosas. Sin embargo, el ratio cereales/oleaginosas se modificó a partir de la campaña 97/98, que coincide con la liberación al mercado de la soja genéticamente modificada (SAyDS, 2015). Ello ha llevado al consecuente impacto ambiental principalmente en suelos, dadas las diferencias en la incorporación de materia orgánica de estos cultivos. Esta merma se da por la intensificación de la actividad agrícola y la escasez de rotaciones con pasturas para las actividades pecuarias, lo que resultó en una disminución del 50% de su nivel original (Rozas, H., Echeverría, H. y Angelini, H., junio de 2011).

---

4. Definido por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) como "sistema de aplicación racional de una combinación de técnicas disponibles, para el control de plagas, considerando el contexto del agroecosistema asociado y su dinámica de poblaciones". Disponible en: <http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=186&io=6841>

No se hace mención a la problemática de la reposición de nutrientes. Sólo el 31% de los nutrientes se restituye de manera química (es decir, a través del agregado de fertilizantes). Cabe resaltar que ha proliferado el monocultivo de soja, ocupando el 56% del área sembrada. El monocultivo produce la pérdida de nutrientes del suelo y la consecuente reducción de materia orgánica del suelo (INTA, diciembre de 2011). Está asociado también a la aparición de malezas con resistencia al paquete de herbicidas (Pengue, W., 2004), provocando el uso de químicos de mayor espectro y toxicidad. También hay que considerar el consecuente impacto sobre la biodiversidad (WWF, 2014).

Esta lectura que el MAYDS realiza en su informe vela los reales impactos ambientales del modelo agropecuario sustentado en los organismos modificados genéticamente y el paquete químico asociado.

Entre las medidas tendientes a una producción más sustentable se destaca la agricultura familiar. Sin embargo, desde el Ministerio de Agroindustria en el período 2017 se ha decidido el cierre de la Secretaría de Agricultura Familiar<sup>5</sup>, que tendía a apoyar y fomentar a las pequeñas producciones agrícolas familiares, minifundistas, campesinas o indígenas. Con este caso, se hace patente la necesidad de un diagnóstico preciso y certero, que no omita información solo porque perjudicaría a ciertos sectores de poder, de forma que las políticas públicas respondan a las necesidades reales y no a un cuadro ficcionado.

## **Energía**

Menciona los impactos que tienen las grandes obras de infraestructura vinculadas a la generación, como represas y la generación mediante hidrocarburos no convencionales. Asimismo, se presenta información acerca de la preponderancia a futuro de las energías no renovables en la matriz, como el petróleo. En cuanto a los impactos ambientales de la fractura hidráulica hay algunos omitidos (manejo de aguas residuales, consumo de agua, movimientos sísmicos). En cuanto a la energía nuclear, no se enumera la problemática en torno a la ubicación de las plantas cercanas a los centros más poblados del país (Atucha I y II), como tampoco sobre una falla sísmica (Embalse).

Omite asimismo las diversas controversias vinculadas a los biocombustibles. Una de ellas es su competencia con los productos alimenticios basada en el uso de los recursos naturales, así como por el nexo entre los mercados

---

5. A través del Decreto 302/2017. B.O. 02/05/2017

de energía y los mercados de alimentos retroalimentando la volatilidad entre ambos. Otra de ellas es la reducción de emisiones de gases efecto invernadero (GEIs), de difícil estimación dada la versatilidad de los valores teniendo en cuenta una alta variabilidad entre zonas de producción, labores utilizadas y la metodología de cálculo. Al respecto el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) sostiene que *“las reducciones de GEIs debidas a la producción de biocombustibles a menudo no serán suficientes para compensar los problemas de biodiversidad que surgen del aumento de la conversión del uso de la tierra”*. Tampoco se menciona el impacto de los residuos de la producción de biodiesel (bencina).

### **Minería**

Está presentada la actividad minera y sus distintos impactos ambientales de modo general. Se reconoce la falta de información científica sobre tecnologías implementadas e impactos. También se menciona la percepción desfavorable de la actividad en términos ambientales. Se destaca que incluye poca información sobre impactos reales a distintos elementos del ambiente. Las menciones son enumerativas y en abstracto. No se incluyen detalles de derrames, incidentes, sitios a remediar entre otras omisiones.

### **Cambio climático**

El informe hace referencia al inventario de GEIs, la contribución nacional y los escenarios de impactos y vulnerabilidad en el territorio nacional. Detalla medidas aportadas por los diferentes ministerios participantes del gabinete nacional de cambio climático que componen la contribución nacional. De las medidas, llama la atención la incorporación de aquellas que puedan tener menos emisiones pero que no son medidas ambientalmente sustentables, como represas hidroeléctricas y centrales nucleares.

En cuanto a la justificación de la ambición del país en materia climática, es importante mencionar que existen otros índices para referirse al nivel de esfuerzo nacional. Desde la sociedad civil se considera que más allá de la ambición relativa a nivel global, Argentina tiene mucho más para dar, y que podría ampliar el nivel de ambición con definiciones más claras de los ministerios pertinentes y con políticas públicas más sustentables.

## Conclusiones

Argentina es un país que acarrea años de atraso en el cuidado del ambiente. Las necesidades de los grandes poderes económicos, la brecha de implementación de normativa vigente, y los déficits en la efectivización de derechos fundamentales, reconocidos y asumidos como compromisos internacionales, han llevado a tomar decisiones que no son compatibles con la realización del derecho a un ambiente sano.

Recientemente se conocieron rumores que señalan que desde el propio MAyDS se tendría<sup>6</sup> intención de modificar las leyes de glaciares y bosques, reduciendo sus niveles de protección, de manera que, en caso de los glaciares, por ejemplo, se pueda avanzar con exploración y explotación minera en sitios prohibidos.

Se promueve el incremento de áreas de riego para producción cuando anualmente se pierden miles de hectáreas de bosques nativos ante el avance de la frontera agropecuaria. SENASA descubre trazas de agroquímicos superiores a las permitidas por ley en frutas comercializadas y resuelve realizar un estudio complementario sobre su incidencia en la salud antes que retirar esos productos del mercado o regular el uso de plaguicidas limitando las cantidades astronómicas que se utilizan.

El Riachuelo, uno de los ríos más contaminados en todo el mundo, cuenta desde hace más de una década con un organismo específico para su gestión ambiental; y la CSJN falló ordenando a la Nación, la Ciudad y la provincia de Buenos Aires la recomposición del río de manera urgente debido a los impactos sociales y ambientales de su contaminación. Sin embargo, aún no se ha avanzado lo suficiente, los parámetros de recomposición fijados se establecieron para que las industrias puedan seguir funcionando y contaminando el agua y el suelo.

El país atraviesa una crisis ambiental, que se suma a la reinante a nivel global. Especies silvestres en peligro de extinción; deforestación y monocultivos reducen el valor nutritivo del suelo, destruyen ecosistemas y contribuyen a que las inundaciones sea aún más marcadas, a su vez potenciadas por el cambio climático; las principales cuencas hídricas del país son su-

---

6. Cambiemos la protección ambiental, en <https://www.pagina12.com.ar/76511-cambios-la-proteccion-ambiental>; Desde Alemania, Bergman confirmó la intención de modificar la Ley de Glaciares, en <https://www.elpaisdigital.com.ar/contenido/bergman-confirm-la-intencion-de-modificar-la-ley-de-glaciares/12886>; Las leyes de protección ambiental son grandes ideas irreales que responden a una épica legislativa, en <http://www.politicargentina.com/notas/201711/23598-bergman-las-leyes-de-proteccion-ambiental-son-grandes-ideas-irreales-que-responden-a-una-epica-legislativa.html>.

mideros de las grandes ciudades que las rodean (cloacas, basura, residuos industriales, agroquímicos); las ciudades sufren de polución y se desarrollan de acuerdo al interés del mercado inmobiliario sin considerar el factor socio-ambiental al definir el ordenamiento territorial; la basura se acumula en vertederos (a veces con tratamiento, generalmente sin previsiones de ningún tipo); los humedales se van transformando a tierras para la construcción; la megaminería a cielo abierto contamina ríos, destruye montañas y vulnera derechos; el transporte automotor aumenta y los servicios de ferrocarriles se reducen (tanto para pasajeros como para producción).

La realización del informe del estado del ambiente, luego de años de incumplimiento, es una buena señal, un primer paso hacia el reconocimiento de la situación de crisis ambiental que requiere medidas urgentes, un cambio de mirada en la planificación del país, proyectándose desde la sustentabilidad.

Sin embargo, para que este informe cumpla realmente con su misión de instrumento de planificación, resta aun bastante por recorrer. Carece todavía de una visión transversal que permita entender el impacto de las actividades productivas. Al representar el diagnóstico a partir del cual el Estado Nacional toma decisiones, preocupa que esté lejos del diagnóstico que realiza la sociedad civil. Planificando las políticas públicas con fundamento en esta información será difícil frenar el detrimento del ambiente.

Se espera que año tras año, la calidad del informe pueda mejorar, y que con el tiempo, al enriquecerse de aportes y críticas de diversos actores, se convierta en un documento esencial y de consulta obligatoria para el análisis de las actividades productivas y de las políticas públicas, así como una herramienta de planificación de la política tanto ambiental como productiva.

## Referencias:

Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa (AAPRESID) (2014) El mapa de las malezas resistentes. Disponible en: <http://www.aapresid.org.ar/rem/el-mapa-de-las-malezas-resistentes/>

Avila Vazquez, M., Ruderman, L., Maturano, E., Maclean, B., Difilippo, F., Marino, D., Andrinolo, D. y Etchegoyen, A. (2015) Evaluación de la salud colectiva socio-ambiental de Monte Maíz. Red Universitaria de Ambiente y Salud. Disponible en: <http://reduas.com.ar/evaluacion-de-la-salud-colectiva-socio-ambiental-de-monte-maiz/>



Bacigaluppo, S., Bodrero, M. y Salvagiotti, F. (2009) Producción de soja en rotación vs monocultivo en suelos con historia agrícola prolongada, Para mejorar la producción N°42. EEA Oliveros INTA. Disponible en: [http://inta.gob.ar/documentos/produccion-de-soja-en-rotacion-vs-monocultivo-en-suelos-con-historia-agricola-prolongada/at\\_multi\\_download/file/produccion\\_soja.pdf](http://inta.gob.ar/documentos/produccion-de-soja-en-rotacion-vs-monocultivo-en-suelos-con-historia-agricola-prolongada/at_multi_download/file/produccion_soja.pdf)

Barsky, O. (2008) Conflicto rural – urbano y políticas públicas en Argentina, en *Pasado y presente del Agro Argentino*, de Balsa, J., Mateo, G. y Ospital, M. Disponible en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341195294.pdf>

Caffarini, P. y Della Penna, A. (2008) Efectos adversos de los plaguicidas sobre el ambiente, en Giuffré, L. (ed.) *Agrosistemas: impacto ambiental y sustentabilidad*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, pp. 283-314.

Cordone, G. y Martínez F. (2004) El monocultivo de soja y el déficit de nitrógeno, AER INTA Casilda, Santa Fe, Informaciones agronómicas N°24. Disponible en: [http://www.ipni.net/publication/ia-lacs.nsf/0/19191ACBF445B-32D8525799900609B6E/\\$FILE/Cordone-Monocultivo%20Soja.pdf](http://www.ipni.net/publication/ia-lacs.nsf/0/19191ACBF445B-32D8525799900609B6E/$FILE/Cordone-Monocultivo%20Soja.pdf)

Guiffré, L.; Ratto, S. y Pascale, C. (2008) Contaminación de suelos, en Giuffré, L. (ed.) *Agrosistemas: impacto ambiental y sustentabilidad*, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, pp. 57-96.

INTA (2011) Evolución del sistema productivo agropecuario argentino. Disponible en: [http://inta.gob.ar/documentos/evolucion-del-sistema-productivo-agropecuario-argentino-1/at\\_multi\\_download/file/Evolucion%20sistema%20prod%20agrop%20argentino.pdf](http://inta.gob.ar/documentos/evolucion-del-sistema-productivo-agropecuario-argentino-1/at_multi_download/file/Evolucion%20sistema%20prod%20agrop%20argentino.pdf)

INTA (julio de 2011) Suelos. Los cimientos del país, Año X, N°116. Disponible en: <http://intainforma.inta.gov.ar/wp-content/uploads/2013/11/116.pdf>

INTA (diciembre de 2011) Evolución del sistema productivo agropecuario argentino, INTA PRECOP y Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Actualización técnica N°69. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/evolucion-del-sistema-productivo-agropecuario-argentino-1/>

Lanfranconi, L., Bragachini, M., Peiretti, J. y Sánchez, F. El avance de las malezas resistentes a herbicidas en los sistemas agrícolas. ¿Podremos controlarlas? INTA. PRECOP. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Disponible en: [https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta\\_-\\_lanbra\\_-\\_malezas\\_resistentes\\_limpieza\\_de\\_sem.pdf](https://inta.gob.ar/sites/default/files/script-tmp-inta_-_lanbra_-_malezas_resistentes_limpieza_de_sem.pdf)

Organización de los Estados Americanos (OEA) (2009) Evaluación regional del impacto en la sostenibilidad de la cadena productiva de la soja: Argentina - Paraguay – Uruguay, Departamento de Desarrollo Sostenible de la Organización de los Estados Americanos. Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/environmentlaw/trade/Soja/Librosoja.pdf>

OSAS (2015) La producción de soja. Disponible en: [http://observatoriosoja.org/wp-content/uploads/2015/05/FactsheetOSAS\\_14may15.pdf](http://observatoriosoja.org/wp-content/uploads/2015/05/FactsheetOSAS_14may15.pdf)

Pengue, W. (2004) La ingeniería genética y la intensificación de la agricultura argentina: algunos comentarios críticos, en Bárcena, A., Katz, J., Morales, C. y Schaper, M. (eds.) *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, Capítulo VII, CEPAL. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2406/S042070\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2406/S042070_es.pdf?sequence=1)

Rassiga, F. (2005) Acerca de las causas y los riesgos del monocultivo de soja, INTI. Disponible en: <http://www-biblio.inti.gov.ar/trabinti/DOC4432.pdf>

Reboratti, C. (2010) Impactos de la expansión agropecuaria sobre la sociedad y el ambiente, en Reca, L, Lema, D. y Flood, C. (eds), *El crecimiento de la agricultura argentina. Medio siglo de logros y desafíos*, Cap. 15, pp. 369-390.

Rozas, H., Echeverría, H. y Angelini, H. (junio de 2011) Niveles de materia orgánica y pH en suelos agrícolas de la región pampeana y extrapampeana argentina. Unidad Integrada Balcarce. EEA INTA. FCA UNMP, en *Informaciones Agronómicas N° 2*. IPNI. Disponible en: [http://www.ipni.net/publication/ia-lacs.nsf/0/02290669D90F5857852579830070FE70/\\$FILE/IAH-2011-02.pdf](http://www.ipni.net/publication/ia-lacs.nsf/0/02290669D90F5857852579830070FE70/$FILE/IAH-2011-02.pdf)

Ruderman, L., Cabrera Fasolis, B., Dozzo, G., Nota, C. y Avila Vazquez, M. (2013) Análisis de la Salud Colectiva Ambiental de Malvinas Argentina-Córdoba. Una investigación socio-ambiental y sanitaria a través de técnicas cualitativas y relevamiento epidemiológico cuantitativo. Red Universitaria de Ambiente y Salud. Disponible en: <http://reduas.com.ar/analisis-de-la-salud-colectiva-ambiental-de-malvinas-argentina-cordoba/>

Samsel, A. y Seneff, S. (2015) Glyphosate's Suppression of Cytochrome P450 Enzymes and Amino Acid Biosynthesis by the Gut Microbiome: Pathways to Modern Diseases, *Entropy Journal* 2013, MDPI. Disponible en: [www.mdpi.com/journal/entropy](http://www.mdpi.com/journal/entropy)

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) (2015) Sistema de Indicadores de Desarrollo Sostenible Argentina, P. 86. Disponible en: [http://estadisticas.ambiente.gob.ar/archivos/web/Indicadores/file/multisitio/publicaciones/Indicadores\\_2015\\_internet.pdf](http://estadisticas.ambiente.gob.ar/archivos/web/Indicadores/file/multisitio/publicaciones/Indicadores_2015_internet.pdf)

Shelton, J., Hertz-Picciotto, I. y Pessah, J. (julio de 2012) Tipping the Balance of Autism Risk: Potential Mechanisms Linking Pesticides and Autism. Environmental Health Perspectives, Volume 120, N. 7.

World Wildlife Fund (WWF) (2014) El Crecimiento de la Soja: Impactos y Soluciones, WWF International, Gland, Suiza. Disponible en: [http://awsassets.panda.org/downloads/reporte\\_final\\_soja\\_esp\\_2.pdf](http://awsassets.panda.org/downloads/reporte_final_soja_esp_2.pdf)