

1.2



Javier Neme

Coordinador de Información Ambiental, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación*.

* Mi más sincero reconocimiento a quienes empujaron el primer informe, y que han sido o son parte del equipo: Enrique Wabö, Fabián Scagnetti, Oscar Arias, Juan Mereb, Mariela Miño, Verónica Pawluk; y a mis superiores, Secretario Diego Moreno y Ministro Sergio Bergman, por brindarme la oportunidad de participar en este proceso un ciclo más.

Los desafíos de la elaboración del Informe del Estado del Ambiente - Ley General del Ambiente 25.675

Quiero comenzar expresando mi humilde y profundo agradecimiento por haber sido invitado a contribuir con este Informe Ambiental 10 Años, que una vez más aportará una mirada analítica y crítica sobre la situación ambiental argentina y, sin dudas, orientará los esfuerzos de los sectores involucrados en la protección del ambiente y la gestión de los recursos naturales de nuestra nación.

He aceptado la invitación de la FARN por dos motivos. Primero, la enorme satisfacción de ser convocado por una organización no gubernamental con una trayectoria sólida para colaborar con un documento tan importante como es el presente informe.

El segundo motivo tiene que ver con lo que creo subyace a esta convocatoria: una clara muestra de camaradería, de madurez cívica de dos actores de la democracia que trabajan con objetivos compartidos, pero en ocasiones tienen visiones enfrentadas: una organización de la sociedad civil y un organismo del Estado nacional.

Las cosas así, y movido por estas dos razones, espero poder hacer un aporte de valor y cumplir con el pedido de reseñar el proceso y las experiencias derivadas del ejercicio de elaboración del Informe del Estado del Ambiente que, por ley, el Poder Ejecutivo Nacional debe presentar al Congreso de la Nación cada año. Inevitablemente, o de manera intencional, se irán mezclando la visión institucional y las apreciaciones personales, porque de alguna manera así se desarrolló el proceso que intentaré describir brevemente.

El marco: la Ley General del Ambiente

El conocimiento del estado del ambiente, y la identificación y cuantificación de las presiones que se ejercen sobre él, permiten descubrir tendencias y constituyen la mejor manera de evaluar los efectos de nuestras acciones y políticas, y ajustar las estrategias de abordaje de la compleja dimensión ambiental. La ausencia o insuficiencia de información restringe el desempeño del Estado nacional como garante de los derechos ambientales de los argentinos y el cumplimiento de la ley.

Nuestro país reconoce en su legislación la importancia de la información ambiental y lo ha plasmado, entre otros instrumentos, en la Ley General del Ambiente 25.675, promulgada en 2002.

En lo que hace a la temática de este capítulo, y del informe del que es parte, me permito mencionar tres artículos:

El artículo 16, que establece:

- la obligación que tienen las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, de proporcionar toda información relacionada con la calidad ambiental y actividades que la afecten,
- el derecho de todo habitante a solicitar a las autoridades la información pública ambiental que administren.

El artículo 17, por su lado, instruye a la autoridad de aplicación a:

- desarrollar un sistema nacional integrado de información ambiental y evaluar la información disponible;

- proyectar y mantener un sistema de toma de datos sobre los parámetros ambientales básicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la instrumentación efectiva a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Y, por último, el artículo 18, que estipula que:

- las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas.
- el Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes, elaborará un informe anual sobre la situación ambiental del país que presentará al Congreso de la Nación. El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.

Estos tres artículos configuran el escenario normativo de base sobre el que el equipo a mi cargo, la Coordinación de Información Ambiental, encaró la tarea de elaborar su primer informe 2016, presentado en 2017. Pero antes de entrar en los aspectos más relevantes del proceso, desafío que FARN conoce muy bien por estar comprometidos, año a año, en una tarea similar, quisiera volver unos pasos atrás y describir otros elementos que configuran el escenario meteorológico y topográfico sobre el que nos movemos quienes tratamos con información, estadísticas e indicadores ambientales.

Lo que sigue es una breve narración de lo que nuestro equipo de trabajo hizo a partir de su conformación operativa en julio de 2016 y su formalización como tal, un par de meses más tarde. Para ello quisiera valerme de una analogía muy simplista: la situación sería la de un caminante que emprende una travesía sobre un terreno escabroso, con la idea llegar a realizar un diagnóstico ambiental general, un horizonte que jamás se alcanza del todo, pero al que puede aproximarse razonablemente.

La travesía impondrá la necesidad de definir un rumbo y sostenerlo durante los largos años que ese recorrido requerirá. Igualmente importante será conocer la topografía del terreno, pero también la mejor estrategia para avanzar, lidiando con una variedad de condiciones meteorológicas y teniendo en cuenta las limitaciones físicas del propio cuerpo del caminante, que es, en esta historia, el Estado, esa abstracción casi tangible y tan presente en la vida de todos los argentinos.

Definiendo un horizonte y algunas posibles rutas

Un rápido vistazo a los arts. citados de la Ley 25.675 deja en claro que el Poder Ejecutivo Nacional debe elaborar un informe anual sobre sustentabilidad ambiental, entendida en sentido amplio, y que parte de esta información deberá ser provista por una serie de organismos públicos y privados. Esto define ya un horizonte y prevé algunas provisiones para recorrer el camino.

Aparentemente simple, el recorrido comienza a volverse desafiante desde el kilómetro cero. En primer lugar, presupone un acuerdo inicial sobre el concepto de sustentabilidad, textualmente: “... *El referido informe contendrá un análisis y evaluación sobre el estado de la sustentabilidad ambiental en lo ecológico, económico, social y cultural de todo el territorio nacional.*” Dejando de lado tecnicismos o discusiones académicas, si definimos la sustentabilidad como la capacidad de un sistema de mantenerse a perpetuidad, resulta claro que diagnosticar sustentabilidad económica, social y cultural plantea un desafío considerable, si no imposible, de consensuar primero y llevar a la práctica después.

El equipo optó por no permitir que ese debate lo detuviera, y destinó entonces los mayores esfuerzos a pensar qué aspectos de las dimensiones social, económica y ambiental le parecía relevante describir y cuáles eran sus mejores descriptores.

En el ámbito de la información, como en muchos otros, se debe negociar permanentemente entre lo ideal y lo real, lo deseable y lo posible. Y este es, creo, uno de los puntos más interesantes de todo el proceso: definir lo que se busca describir, pero también saber cuál es la información con la que se cuenta para hacerlo.

En forma muy sintética, el equipo técnico acordó fragmentar el ambiente en sus varios componentes sabiendo que, por la naturaleza indivisible de la biósfera, esos fragmentos siempre se solapan y se intersectan, o generan duplicaciones, ambigüedades y vacíos parciales. Dejamos, una vez más, para otra instancia la discusión sobre la solidez o la debilidad de la idea de partir el ambiente a los fines de describirlo, y pasamos de lleno a la recopilación de información.

Afortunadamente, el equipo que pasó a mi cargo contaba ya con una larga trayectoria en recopilación y sistematización de información ambiental, además de experiencia específica en el tema de indicadores. La labor iniciada y liderada en 2004 por Patricia Maccagno y continuada algunos años más tarde por Silvia Chiavassa, había cristalizado en un equipo con dos

aptitudes fundamentales: conocimiento de fuentes de información (algo así como los oasis en el camino) y plena conciencia de las capacidades de generación y registro de datos por parte de una amplia variedad de entes públicos y privados, de orden nacional y provincial. En otras palabras, felizmente para mí, desde el kilómetro cero de mi recorrido contaba con el apoyo de un pequeño grupo de *baqueanos* de la información.

La tormenta perfecta

Como mencioné más arriba, el caminante que inicia el sendero del diagnóstico debe, y deberá siempre, lidiar con factores externos estructurales y coyunturales, que a los fines de la analogía podríamos parangonar a factores topográficos y meteorológicos que conforman un escenario complejo:

En primer lugar, y esto es así en la mayor parte de las sociedades modernas, la dimensión ambiental ha comenzado a ser vista como un componente necesario del desarrollo sustentable hace relativamente poco tiempo. Es por esto que aún no se ha instalado con suficiente fuerza en la percepción del público en general, y tampoco ha permeado significativamente en la agenda política global ni local. Argentina no posee una tradición estadística robusta, salvo contadas excepciones, en asuntos que no tengan que ver con el interés general de la comunidad o la clase política.

En este contexto, las estadísticas ambientales en Argentina no cuentan con un historial apropiado de desarrollo, por lo que, al desafío de sostener la toma y procesamiento de datos, hay que agregar un desafío previo: generar la conciencia de la importancia capital que tiene el monitoreo y el seguimiento de diversas variables ambientales. Es causa, pero también consecuencia, del hecho de que gran parte de nuestros registros son fragmentarios o incompletos.

Si bien esto está cambiando progresivamente, falta todavía mucho recorrido para que este concepto del ambiente como factor ineludible a considerar en la planificación de las sociedades modernas se equipare en percepción a la dimensión social (incluida la demográfica) y la dimensión económica, y se instale en el imaginario del ciudadano de hoy.

Otro factor que contribuye a dificultar la toma de datos ambientales es, sin duda, la extensión territorial de nuestro país, octavo en el ranking mundial de superficie. Las características de muchos registros ambientales requieren su medición a campo mediante técnicos, métodos y equipos específicos. Frente a un presupuesto siempre acotado, estos registros no han podi-

do sostenerse integralmente y generan los vacíos mencionados más arriba. La situación deriva entonces, sin entrar en juicios sobre su estructura ni funcionamiento, en que el Estado no sea en la actualidad, ni el mayor ni el mejor generador o compilador de estadísticas ambientales, algo que estamos intentando cambiar.

Un tercer factor, de índole institucional, exhibe varias facetas interesantes. Una de ellas es la notoria dispersión de incumbencias y competencias ambientales dentro del Estado nacional, lo que exige una coordinación, que no siempre se logra, entre todos los entes involucrados en una problemática particular. Esta circunstancia se ve reforzada -y en algunos casos, obstaculizada- por un federalismo muy marcado en cuanto a la soberanía de las provincias sobre sus recursos naturales, consagrada en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

Sumemos a esto su tercera faceta: existen importantes falencias en el ámbito normativo que dificultan el accionar del Estado en temas de corte ambiental. Éstas se originan en un repertorio de causas que incluyen la ausencia de regulación específica, la obsolescencia de muchas normas, la falta de reglamentación de algunas leyes y su inobservancia.

El Estado caminante, sus limitaciones y sus posibilidades

Con las severas restricciones que la analogía del caminante implica, me permito retomarla para facilitar la narración de la experiencia de elaboración del Informe del Estado del Ambiente, el objetivo original de este texto que no quisiera perder de vista. Como ya vimos, nuestro organismo Estado-caminante, bajo una mirada analítica, muestra algunos aspectos por ajustar. Esto repercute en qué tan eficazmente nuestro caminante puede recorrer el sendero del diagnóstico ambiental. La coordinación es una estrategia no siempre llevada a la práctica y, sin embargo, imperiosamente necesaria.

Gran parte de los esfuerzos del equipo de Información Ambiental estuvieron y están destinados a rastrillar fuentes de datos e iniciativas relacionadas a la generación de información. Durante la ejecución de estas tareas fueron apareciendo casos de esfuerzos duplicados o de terrenos vacantes, por lo que, inevitablemente, el equipo se convirtió en un articulador natural entre estas fuentes, haciendo un poco más eficiente el uso de recursos de nuestro caminante y poniendo en evidencia que, en el ámbito de la gestión pública, solución rima con articulación. Esa estrategia está en plena implementación en el terreno de la información intra e inter ministerial.

Además de un sistema sub óptimo de comunicación interna entre sus órganos y sistemas, nuestro caminante no siempre ha establecido las mejores alianzas de cooperación con otros organismos que recorren parcialmente algunos tramos de su travesía, o que pueden proveer insumos para hacerlo en mejores condiciones. Tal como mencionamos, la generación de datos demanda una gran cantidad de recursos humanos y financieros, por lo que el Estado debe continuar y expandir sus vínculos con otros actores, como la academia, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. En nuestra experiencia, este fue uno de los mayores retos, pues implicó sincronizar agendas de organismos muy dispares en cuanto a estructura, tamaño, presupuesto disponible, intereses y objetivos. Así y todo, para elaborar nuestro informe pudimos establecer vías de colaboración con algunos de estos actores, y continuamos con esta prioridad en el tope de nuestra lista, convencidos de que solo así podremos hacernos de las muchas herramientas necesarias para acercarnos a nuestro horizonte.

Paralelamente, durante el proceso, percibimos otro elemento que torna un poco más errática la marcha del caminante, definiendo rumbos a veces divergentes o confusos, o proponiendo diferentes sistemas de reporte de avance. A la insuficiente coordinación interna se suma una serie de compromisos externos, procedentes de agendas regionales y globales, que exigen parar la marcha y replantear rumbos existentes y futuros. Para ello, el equipo de la Coordinación lidera, desde hace más de un año, las tareas de armonización de los sistemas de indicadores de los dos marcos internacionales de mayor peso: los derivados del Foro de Ministros de América Latina (PNUMA – ILAC) y los de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, plasmados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Es de esperar que este trabajo se traduzca en un menor esfuerzo de medición y reporte de logros por parte de las áreas sustantivas, y que las metodologías normalizadas de medición permitan comparabilidad e interoperabilidad de la información.

El camino recorrido

Es así que el equipo avanzó en su tarea de definir un rumbo, de acuerdo con lo establecido por las leyes rectoras, y avanzar a pesar de los múltiples retos que fueron apareciendo en el camino de elaboración de su primer diagnóstico, el Informe del Estado del Ambiente 2016.

Alguien observó alguna vez, con cierto humor e ironía, que algunos usan las estadísticas como un ebrio usa un poste de luz: más como apoyo que como iluminación. Existe hoy un escenario favorable para la incorporación de las estadísticas como insumo esencial en la formulación de políticas públicas.

Ese viento a favor es el que nos empuja hoy, a encarar la elaboración de la edición 2017.

A varios meses de presentado nuestro primer informe, esta mirada hacia atrás genera un sentimiento de gratitud hacia el equipo de la Coordinación por el enorme esfuerzo en la tarea de describir algunas de las problemáticas ambientales más relevantes de nuestra nación. Esta satisfacción me mueve hoy a redoblar la apuesta y trabajar aún más para darle a las estadísticas ambientales el lugar que merecen en el marco del desarrollo sostenible, al mismo nivel de jerarquía e importancia que sus pares, las estadísticas sociales y económicas.