

## LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

por GUSTAVO RINALDI

### 1. INTRODUCCIÓN

En primer lugar debemos reconocer que en el ámbito del derecho ambiental viene presentándose un profuso avance en relación a los instrumentos e institutos de política y gestión ambiental, que se preocupan por la macro-finalidad de alcanzar el desarrollo y crecimiento mediante un adecuado equilibrio entre las dimensiones económica, social y ambiental<sup>257</sup>. Esto no debería llamar la atención en una rama de la ciencia que ha tenido desde sus inicios, como uno de sus objetivos principales, alcanzar el ideal del “desarrollo sostenible”, entendiéndolo en sintonía con la clásica definición presentada en el año 1987 por el conocido “Informe Brundtland”<sup>258</sup>, como “aquel desarrollo capaz de atender a la necesidad de la generación presente sin comprometer las capacidades de las generaciones futura para satisfacer sus propias necesidades”.

Dentro de ese escenario, el particular y dinámico avance que se observa en relación a la problemática ambiental, conjuntamente con el mayor interés de la sociedad de informarse, de tener participación en las decisiones y la creciente conciencia y aceptación en todos los ámbitos acerca de la transversalidad<sup>259</sup> de esta materia, concordando con lo enseñado por LORENZETTI<sup>260</sup>, obligan a que los clásicos institutos e

<sup>257</sup> A pesar de que el clásico y mayormente aceptado concepto de “desarrollo sostenible” refiere a tres pilares identificados con la dimensión económica, social y ambiental; se podría argumentar que el ambiente es la base fundamental y presupuesto necesario e imprescindible para que sobre él se erijan las columnas económicas y sociales.

<sup>258</sup> Organización Naciones Unidas “Nuestro Futuro Común” (Our Common Future). Año 1987.

<sup>259</sup> Más adelante veremos el aumento de la presencia del Principio de Integración en la legislación nacional e internacional.

<sup>260</sup> LORENZETTI, Ricardo L., “Las Normas Fundamentales de Derecho Privado”, Rubinzal-Culzoni, 1995, pág. 483; en igual sentido CAFFERATA, Néstor A., “Régimen Jurídico Ambiental de la República del Paraguay. Análisis crítico Normas legales y reglamentarias

instrumentos evolucionen, muten, se multipliquen y adapten a fin de otorgar soluciones efectivas acordes a las necesidades actuales.

Sabemos, que el ambiente como bien jurídico protegido presenta características especiales que conllevan que su preservación y protección difícilmente pueda ser lograda de manera efectiva con los instrumentos, principios y concepciones tradicionales del Derecho<sup>261</sup>. Una de esas particularidades reside en la dificultad relativa a la reparación de los daños ambientales, que repercute en la necesidad de adoptar herramientas tendientes a la tutela anticipada y precoz, basada en los principios preventivo<sup>262</sup> y precautorio<sup>263</sup>, que en este contexto se constituyen en pilares de todo el ordenamiento jurídico ambiental.

También cabe recordar que el derecho al ambiente ha sido incluido en la nómina de derechos de incidencia colectiva, supraindividuales, compartidos entre todos los integrantes de la sociedad, impersonales, indiferenciados, de goce diluido<sup>264</sup>, lo que le otorga una impronta preminentemente social y consecuentemente deriva en un interés de la comunidad en participar y conocer sobre las situaciones que puedan afectar el goce del mismo.

En virtud de dichas notas distintivas es necesaria la implementación instrumentos de política y gestión ambiental capaces de brindarle efectiva protección<sup>265</sup>.

---

actualizadas y concordadas”, publicado por SEAM Secretaria del Ambiente, Programa de Apoyo SISNAM Sistema Nacional Ambiental, IDEA Instituto de Derecho y Economía Ambiental, pág. 13, 1ª edición 2007.

<sup>261</sup> LORENZETTI, Ricardo L. “Teoría del derecho ambiental”, La Ley, 2009 y “Teoría de la decisión judicial: fundamentos de derecho” Rubinzal-Culzoni, 1ª edición, 2008.

<sup>262</sup> CAFFERATTA, Néstor A. “El principio de prevención en el derecho ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, Instituto El Derecho por un Planeta Verde Argentina / LexisNexis, Buenos Aires, noviembre 2004, N° 0, pág. 9; “La prevención en el derecho ambiental”, pág. 441, en *Revista de Derecho de Daños*, “Prevención del Daño”, 2008-2, Rubinzal-Culzoni.

<sup>263</sup> CAFFERATTA, Néstor A. “Principio precautorio en el derecho argentino y brasileño”, en *Revista de Derecho Ambiental* N° 5, enero/marzo 2006, págs. 67-98, LexisNexis; “Principios de Derecho Ambiental”, JA, 2006-II. 1142.

<sup>264</sup> CAFFERATTA, Néstor A. “Los Derechos de Incidencia Colectiva”, págs. 1-13, en Suplemento La Ley Administrativo Derecho Administrativo, bajo la Dirección de Agustín GORDILLO, ejemplar del 16 de febrero de 2006.; LORENZETTI, Ricardo Luis, “Justicia Colectiva”, Rubinzal-Culzoni, Año 2010.

<sup>265</sup> CAFFERATTA, Néstor A. “De la efectividad del derecho ambiental”, La Ley, ejemplar del 2 de octubre de 2007, pág. 1; BENJAMÍN, Antonio Herman V., en obra colectiva “Directo Agua e Vida”, Volumen 1, pág. 355, “O Estado teatral e a implementação do Direito Ambiental”, de los trabajos presentados en el 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, San Pablo 2 al 6 de junio de 2003, Impresa Oficial; LORENZETTI, Ricardo L. *Teoría del derecho ambiental*, La Ley, 2009

A fin de establecer mecanismos para prevenir los posibles riesgos de las actividades humanas, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo adoptada en el año 1992 en el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Ambiente y el Desarrollo enunció en su Principio 17 que: “Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.”

En la Argentina, la Ley General del Ambiente 25.675 incorpora entre los Instrumentos Política y Gestión Ambiental enunciados en el art. 8 a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). La misma norma en los arts. 11 al 13 determina cuales son los presupuestos mínimos que deberán considerarse en los procedimientos de Evaluación Ambiental.

De esta forma la Evaluación de Impacto Ambiental ha sido incluida dentro de la normativa nacional de presupuestos mínimos y adoptada por cada uno de los estados provinciales como procedimiento previo a la aprobación de proyectos que sean susceptibles de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa.

Sin poner en tela de juicio la efectividad de la aplicación de la EIA a proyectos, la búsqueda constante para alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible ha traído la necesidad de realizar un análisis predictivo de los posibles impactos ambientales en una etapa previa a la que no se encuentra acostumbrada a operar la EIA, la de las Políticas, Planes y Programas.

Inicialmente, podríamos suponer que estamos incursos en un proceso tendiente a la implementación un sistema de evaluación ambiental, conformado por distintos estadios de acuerdo al nivel de decisión que se encuentre bajo análisis y que actuarán complementándose entre ellos. Así, en el primer momento, relativo a las políticas, planes y programas, operará la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y en la siguiente etapa referida a los proyectos particulares, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) tal como la conocemos hasta ahora.

De tal manera detallaremos como las legislaciones a nivel nacional e internacional y en el mismo sentido la jurisprudencia, han venido percibiendo la necesidad de evolución y desarrollo de la evaluación ambiental, y cuál es el estado actual del proceso de complementación

Por último, recordamos que a propósito de una sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia del Chaco, del 25/2/08, en autos “Asociación Comunitaria Nueva Pompeya y otras c. Instituto de Colonización del Chaco y/o quienes res. Responsable”, Carlos Aníbal RODRÍGUEZ planteó el debate acerca de si “¿Es necesaria la evaluación

del impacto ambiental en los proyectos de ley?”<sup>266</sup>. A esta altura podemos afirmar que no caben dudas que la respuesta será positiva, pero que el instrumento adecuado no es la Evaluación de Impacto Ambiental actual, sino la Evaluación Ambiental Estratégica.

En ese marco se desarrolla el fenómeno que estudiaremos a lo largo del presente capítulo relacionado con el surgimiento, desarrollo e importancia de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

## 2. ANTECEDENTES

### a) *Contexto Internacional*

Hemos introducido el presente capítulo afirmando la relevancia que posee el Principio de Integración y la transversalidad del derecho al ambiente, al punto de considerar que tiene la capacidad de transformar la mayoría de los institutos clásicos del derecho. El mismo se encuentra en el Principio 4to. de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo adoptada en el año 1992, que enuncia que “la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo”, refiriendo claramente a la necesaria incorporación transversal del ambiente en todos los demás ámbitos, aun cuando no sean específicamente caracterizados como “ambientales”.

El Convenio sobre la Diversidad Biológica también define que los estados parte “Integrarán, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales”.

Y concordantemente, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático establece que los Estados Parte deben “Tener en cuenta, en la medida de lo posible, las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales pertinentes y emplear métodos apropiados, por ejemplo evaluaciones del impacto, formulados y determinados a nivel nacional, con miras a reducir al mínimo los efectos adversos en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente, de los proyectos o medidas emprendidos por las Partes para mitigar el cambio climático o adaptarse a él”.

A pesar que es claro que los mencionados convenios internacionales han considerado la importancia de integrar transversalmente el análisis de aspectos ambientales en múltiples campos, la realidad demuestra que uno de los instrumentos más idóneos para cumplir tal

<sup>266</sup> RODRÍGUEZ, Carlos Aníbal, “¿Es necesaria la evaluación del impacto ambiental en los proyectos de ley?”, LLLitoral 2008 (noviembre), pág. 1078.

finalidad, como lo es la Evaluación Ambiental Estratégica, aún se encuentra en una etapa inicial de implementación tanto en nuestro país como en América Latina y el Caribe, aunque es cierto que en naciones con mayor nivel de desarrollo podremos avizorar un grado más avanzado de estudio y aplicación de este instrumento.

Seguidamente, nos ocuparemos de realizar una reseña que abarque desde sus primeros pasos relacionados con el ámbito de los proyectos hasta la actualidad del instrumento, con presencia y relevancia en los ordenamientos jurídicos ambientales, partiendo de la premisa que ya hemos adelantado: todas las experiencias sobre la Evaluación Ambiental Estratégica tienen como antecedente común a la Evaluación de Impacto Ambiental, con quien mantiene una relación filial y sobre cuyas bases y principios se ha sustentado en un primer momento.

La mayor parte de la doctrina coincide en señalar que la génesis se ubica en el año 1969, con el dictado por parte del Congreso de Estados Unidos de la primer Acta Nacional de Política Ambiental de Estados Unidos (NEPA), la que requería informes sobre las consecuencias ambientales de acciones o actividades que requirieran permisos federales.

Algunos años más tarde, el Consejo de Comunidades Europeas (CEE) impuso la Directiva 85/337/CEE del 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente por la que supedita la autorización de determinados proyectos públicos o privados a una Evaluación de su Impacto Ambiental, haciendo mención a los proyectos de que se trata, los datos que deben facilitarse y las terceras partes a las que debe consultarse durante el proceso de autorización de los mismos.

Tanto a nivel Europeo como en los Estados Unidos, en una instancia inicial se acordó que solo se implementaría de manera limitada a proyectos de inversión individuales, pero con la opción de extenderlo a futuro hacia niveles estratégicos. Durante esta etapa que se extendió durante toda la década del 70 y los comienzos de los 80, según Partidario<sup>267</sup> se observaron en el procedimiento tres problemas fundamentales relacionados con la oportunidad del análisis, el nivel de las decisiones puestas evaluadas y la extensión de la información con la que se contaba.

Sin embargo, en la práctica, Estados Unidos fue paulatinamente implementando análisis estratégicos relacionados con los impactos ambientales de Planes y Políticas, en algunos procedimientos relacionados con el ordenamiento territorial y en otros casos que se caracterizaban por tener multiplicidad de acciones similares, a futuro, acumulativas y

<sup>267</sup> PARTIDARIO, Maria do Rosario “Concepto, evaluación y perspectivas de la Evaluación Ambiental Estratégica”, Seminario de expertos en formulación y gestión de políticas, Santiago de Chile, 2008, [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease\\_taller08\\_m2\\_anexo1.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease_taller08_m2_anexo1.pdf)

con la posibilidad de establecer alternativas favorables al ambiente en caso de observarlas anticipada y conjuntamente. Así, nombrando solo algunos a mero título ejemplificativo, utilizó el presente instrumento en el análisis de la regulación federal sobre cupos anuales para la caza de aves, también en relación al otorgamiento de contratos de extracción de carbón en el área del Valle de Tenesse o para otorgar subsidios a ciertas actividades con posibles impactos sobre el ambiente<sup>268</sup>.

Para concluir incorporando en el año 1993, en el “5to. Programa de Acción sobre el Ambiente” (EU’s Fifth Environmental Action Programme - “Towards Sustainability”) una cláusula por la que reconoce que resulta lógico y hasta esencial, llevar a cabo un estudio de las implicancias ambientales de todas las políticas, planes y programas relevantes (“Given the role of achieving sustainable development, it seems only logical, if not essential, to apply an assessment of the environmental implications of all relevant policies, plans and programmes”).

A nivel del Derecho Comunitario Europeo, el Principio de Integración de las políticas ambientales “ha ido cobrando cada vez mayor peso en el conjunto de las actuaciones comunitarias”<sup>269</sup> quedando configurado de tal forma “que los requisitos de protección medioambiental deben integrarse en la definición de las políticas y actividades comunitarias, con vistas sobre todo a fomentar un desarrollo sostenible”, considerándose de tal manera un enunciado principal dentro de la normativa comunitaria.

En el marco del “Quinto programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible” correspondiente al periodo 1992-2000 se puso en marcha la iniciativa para completar el Sistema de Evaluación Ambiental europeo incorporando el análisis de impactos ambientales derivados de Planes y Programas, dando como resultado en el junio del año 2001 la adopción por parte del Parlamento y el Consejo Europeo de la “Directiva 2001/42/EC sobre la evaluación de efectos de ciertos planes y programas en el ambiente”.

Los Estados Miembros tenían la obligación de realizar la transposición de la Directiva en sus jurisdicciones antes del año 2004, quedando de esa manera la Evaluación Ambiental Estratégica incorporada a sus ordenamientos jurídicos, ya sea mediante las propias legislaciones nacionales (transposición normativa) o por aplicación del Principio de

<sup>268</sup> DI LEVA, Charles “Legal Foundation of SEA”, Documento originado por el Banco Mundial, [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/107861/sea/sea/pdf/transcript/m1\\_leva.pdf?33538](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/107861/sea/sea/pdf/transcript/m1_leva.pdf?33538)

<sup>269</sup> PLAZA MARTÍN, Carmen, “Derecho Ambiental de la Unión Europea”, Tirant Lo Blanch, Valencia, España 2005, pág. 180; CUTANDA, Blanca Lozano- TURRILLAS ALI, Juan Cruz, “Administración y Legislación Ambiental”, 5ª edición, Dykinson, Madrid, 2009.

Subsidiariedad<sup>270</sup>, estableciendo la obligatoriedad de evaluar estratégicamente los planes y programas que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente.

Ella involucra tanto a la propuestas de los Planes y Programas públicos (sin considerar a las Políticas) como a cualquier modificación de los mismos, siempre que se relacionen con los sectores de agricultura, silvicultura, pesca, energía, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural o utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en la Directiva EIA. También se regula aquellos planes y programas que deban someterse a una evaluación en virtud de los arts. 6 y 7 de la Directiva 92/43/CEE sobre Habitats; y para los que establezcan un marco para la autorización en el futuro de la aplicación de proyectos distintos a los incluidos en la Directiva EIA (sin limitarse a los sectores anteriormente mencionados) y que por decisión de los Estados miembros se considere que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente. Por último refiere que no se alcanzará a aquellos planes y programas cuyo único objetivo sea servir los intereses de la defensa nacional y la protección civil, así como los planes y programas de tipo financiero o presupuestario<sup>271</sup>.

La Evaluación Ambiental Estratégica también se encuentra presente en algunos espacios más específicos como es el caso del Convenio de Espoo sobre evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo de la UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) o del Tratado Antártico.

Si bien el mencionado Convenio de Espoo está referido únicamente al ámbito territorial europeo, adquiere relevancia internacional fuera del mismo, por tratarse de uno de los instrumentos precursores en el tratamiento impactos ambientales transfronterizos<sup>272</sup>. En ese sentido Iza<sup>273</sup> afirma que “El Convenio de Espoo es un hito fundamental en la evolución del derecho internacional ambiental vinculado con instrumentos

<sup>270</sup> Para mayor desarrollo del Principio de Subsidiariedad, ver PLAZA MARTIN, Carmen ob. cit.; KRAMER, Ludwig, *Derecho medioambiental comunitario*, Ed. Ministerio de Ambiente, Málaga, 2009.

<sup>271</sup> Sitio Web Unión Europea, “Síntesis de la legislación europea”, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/general\\_provisions/128036\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/general_provisions/128036_es.htm)

<sup>272</sup> KOYANO, Mari, “The significance of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context (Espoo Convention) in international environmental law: examining the implications of the Danube Delta case”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, Volume 26, Number 4, December 2008, pág. 299-314(16), Beech Tree Publishing.

<sup>273</sup> IZA, Alejandro, *Evaluación Ambiental Estratégica en un Contexto Transfronterizo*. Revista EIA La Serie. T. 3: Evaluación Ambiental Estratégica, UICN/ CCAD, 2002, pág. 21.

preventivos. Junto con las Directivas comunitarias, ha contribuido al establecimiento de un marco regulatorio para la EIA en un contexto europeo más amplio que el comunitario y no exclusivamente limitado a cuestiones nacionales sino también para aquellas que exceden las fronteras estaduales. De este modo puede ser considerado como un modelo de referencia válido para todos aquellos bloques de países que se encaminan a la adopción de una normativa uniforme en la materia”.

Asimismo, establece que las Partes adoptarán medidas apropiadas para prevenir, reducir y controlar los impactos transfronterizos adversos al ambiente que algún proyecto pueda tener, concentrándose en actividades que los generen en otros países.

El 21 de mayo de 2003, en el marco del Convenio de Espoo, se adoptó en Kiev, Ucrania, el Protocolo de Evaluación Ambiental Estratégica que desarrolla una serie de procedimientos relativos a un listado taxativo, evaluación ambiental inicial, participación pública, consulta, consultas transfronterizas, monitoreo así como la importancia y relación de la EAE con políticas y legislaciones existentes<sup>274</sup>.

Los primeros avances incluidos en el ordenamiento jurídico argentino están relacionados con la Evaluación Ambiental Estratégica y datan del año 1991 con la firma en Madrid del Protocolo al Tratado Antártico sobre protección del Medio Ambiente, que entró en vigor en 1998.

Su art. 8, Inciso 2, “Evaluación de Impacto Ambiental”, establece que: “Cada Parte asegurará que los procedimientos de evaluación establecidos en el Anexo I se apliquen a los procesos de planificación que conduzcan a tomar decisiones sobre cualquier actividad emprendida en el área del Tratado Antártico, de conformidad con los programas de investigación científica, con el turismo y con todas las demás actividades gubernamentales en el área del Tratado Antártico, para las cuales se requiere notificación previa, de acuerdo con el Art. VII (5) del Tratado Antártico incluyendo las actividades asociadas de apoyo logístico.”

Por lo visto, extiende el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental regulado por el Anexo I, no sólo a todas las actividades que sean planificadas en el sector antártico, sino que también al nivel de los procesos de planificación que conduzcan a adoptar decisiones sobre esas actividades, entendemos que sin dudas se está haciendo referencia a los programas, planes y políticas.

El mismo tendrá como principios: que las actividades propuestas deberán ser planificadas y realizadas sobre la base de una información suficiente, que permita evaluaciones previas y un juicio razonado sobre

<sup>274</sup> AGUILAR ROJAS, Grethel, IZA, Alejandro O. y CEDEÑO BONILLA, Marianel (autores) (2006). *Evaluación de Impacto Ambiental Transfronteriza en Centroamérica. Lineamientos Generales*. UICN-Mesoamérica.

su posible impacto en el medio ambiente antártico y en sus ecosistemas dependientes y asociados, así como sobre el valor de la Antártica para la realización de investigaciones científicas; tales juicios deberán tomar plenamente en cuenta: i) el alcance de la actividad, incluida su área, duración e intensidad; ii) el impacto acumulativo de la actividad, tanto por sí misma como en combinación con otras actividades en el área del Tratado Antártico; iii) si la actividad afectará perjudicialmente a cualquier otra actividad en el área del Tratado Antártico” que lo conservan como uno de los más avanzados y efectivos procedimientos existentes en el territorio nacional.

### **b) Contexto Nacional**

A nivel nacional, la ley 25.675 General del Ambiente<sup>275</sup> ha incorporado como un presupuesto mínimo a la Evaluación de Impacto Ambiental para actividades que puedan ser susceptibles de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa. Sin perjuicio que podamos considerar que la norma no incluye directamente la evaluación estratégica, este instrumento será fundamental para el cumplimiento de algunos de los presupuestos incluidos en la legislación.

De esta manera, mientras el art. 5 de la ley 25.675<sup>276</sup> determina que: “Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”; el art. 10<sup>277</sup> hace lo propio diciendo que “el proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable” y por último el art. 21, concluye que “la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto

<sup>275</sup> CAFFERATTA, Néstor A., “Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada”, DJ, 2002-3, 1133, boletín del 26 de diciembre 2002; LORENZETTI, Ricardo L., “La nueva ley ambiental argentina”, *La Ley*, 2003-C, ESAIN, José A., “El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25.675”, JA, 2004-I, 1.

<sup>276</sup> CAFFERATTA, Néstor A., “Principios de Derecho Ambiental”, JA, 2006-II. Fascículo N° 11, pág. 03.

<sup>277</sup> CAFFERATTA, Néstor A., “Un principio ‘oculto’ de política ambiental en la ley 25.675 general del ambiente: el principio de realidad”, en prensa.

ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”.

¿Qué otro instrumento de política ambiental podrá cubrir mejor estas obligaciones? Creemos, sin temor a equivocarnos, que la evaluación ambiental estratégica tiene la capacidad cubrir la necesidad de integrar en análisis de los aspectos ambientales en todos los niveles de decisión del Estado, aún en los más elevados relacionados con la definición de políticas estratégicas. Asimismo dicha evaluación permitirá seleccionar en el proceso de planificación y ordenamiento territorial<sup>278</sup>, las mejores decisiones incorporando no solo aspectos ambientales sino también sociales, económicos, políticos, entre otros. Y por último asegurará los espacios necesarios para la participación de la sociedad y de todos los interesados en el proceso.

Sin perjuicio de lo dicho hasta este momento, debemos reconocer que la incorporación positiva de la Evaluación Ambiental Estratégica al ordenamiento jurídico ambiental argentino es de muy reciente data, la misma fue recepcionada por primera vez a nivel de Normas de Presupuestos Mínimos Ambientales en la ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial<sup>279</sup>.

Dicha ley establece “los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos” y en su art. 7 determina que “Todas las actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, según corresponda conforme a su escala de intervención, en el que deberá garantizarse una instancia de participación ciudadana de acuerdo a lo establecido en los arts. 19, 20 y 21 de la ley 25.675 –Ley General del Ambiente–, en forma previa a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente”

Más reciente aún es el dictado del decreto reglamentario 207 de 2010, por el cual el Poder Ejecutivo Nacional ha ensayado una primera

<sup>278</sup> DI PAOLA, María Eugenia, “Normas ambientales estratégicas de la Ciudad”, LL-CABA 2008 (octubre), 176

<sup>279</sup> CATALANO, Mariana - GARCÍA TORRES, Mariana: “Finalmente: la Ley de Glaciares”, La Ley ejemplar del 3 noviembre de 2010, pág. 1, también DI PAOLA, María Eugenia: “La protección de los glaciares”, publicado en el mismo boletín.- RODRÍGUEZ, Carlos A. “La ley de presupuestos mínimos de protección de los glaciares y del ambiente periglacial (ley 26.639)”, “La Ley Actualidad”, ejemplar del jueves 10 de febrero de 2011, pág. 1. Asimismo, GUANZIROLI, Julián, “La ley de Glaciares ¿otra ley fantasma de presupuestos mínimos?”, JA, 2010- IV, fascículo n. 12, pág. 61.

definición<sup>280</sup> del instrumento diciendo que “Se entiende por Evaluación Ambiental Estratégica aquel proceso sistemático de estudio de impactos ambientales de las políticas, planes o programas y de sus alternativas, incluyendo la preparación de un informe escrito y las conclusiones de la evaluación y su uso en los procesos de decisiones públicas”.

De esta forma ha dado una clara señal acerca de la importancia y la estrecha relación de la Evaluación Ambiental Estratégica con el logro de los objetivos de la ley, haciendo lo propio con una definición que ha sido lo suficientemente amplia para dar lugar a las jurisdicciones locales a que implementen y apliquen este instrumento de acuerdo a las especiales características y necesidades.

Así la pregunta que surge es la siguiente: ¿es acertado dejar esta implementación de un instrumento trascendental en las decisiones estratégicas a cargo de las provincias, solo estableciendo como presupuesto mínimo una definición más amplia que precisa?<sup>281</sup>

Continuando con el desarrollo de la Evaluación Ambiental Estratégica en el ordenamiento jurídico ambiental argentino, encontramos que algunas provincias han sido pioneras en su positivización, aunque aún no han definido los procedimientos para la efectiva implementación del procedimiento.

La Provincia de Entre Ríos, cuya Constitución reformada en el año 2008, esta integralmente concebida desde una perspectiva de respeto por el ambiente, incluye en su art. 84 que “un ente tendrá a su cargo el diseño y aplicación de la política ambiental. Son sus instrumentos, sin perjuicio de otros que se establezcan: la evaluación ambiental estratégica; un plan de gestión estratégico; el estudio y evaluación de impacto ambiental y acumulativo; el ordenamiento ambiental territorial; los indicadores de sustentabilidad; el libre acceso a la información; la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones que afecten derechos y la educación ambiental, atendiendo principalmente a las culturas locales.”

En su caso, la Provincia de Mendoza ha dictado la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial, cuyo objeto es “establecer el Ordenamiento Territorial como procedimiento político administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación

<sup>280</sup> Veremos más adelante que dada la especial naturaleza de este instrumento tiende a escurrirse ante los intentos de definirlo

<sup>281</sup> En esta discusión se encuentran en juego definiciones que trascienden el objetivo del presente trabajo, sobre cuestiones como por ejemplo el federalismo, las autonomías provinciales y las decisiones estratégicas en función de dar debida protección a los recursos naturales.

como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial”.

El art. 7 menciona que “son instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial las siguientes normas tanto de planificación y ejecución, como de información y control: *a)* El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, *b)* El Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, *c)* Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, *d)* El Plan Ambiental Provincial, *e)* El Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial, *f)* El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza, *g)* Los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros), *h)* Los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros, *i)* El Sistema de Información Ambiental y el Sistema de información Territorial (de la Dirección Provincial de Catastro según ley 26.209), *j)* La Evaluación del Impacto Ambiental, *k)* La Evaluación del Impacto Territorial, *l)* La Auditoría Externa de Impacto Territorial y *m)* La Evaluación Ambiental estratégica.

Asimismo, establece en su art. 16 “Procedimiento para la elaboración de los planes” que “El Ejecutivo Provincial y los Municipios elaborarán cada uno en su ámbito, el reglamento que defina el procedimiento para la elaboración y aprobación. La Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, creada por el art. 41 de la presente ley, elaborará y propondrá al Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial el procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes de ordenamiento territorial. Las etapas esenciales del plan serán: 1) El diagnóstico; 2) El modelo territorial; 3) Los escenarios alternativos; 4) La identificación de acciones; 5) El proyecto de plan o programa; 6) Los informes sectoriales a las reparticiones u organismos competentes; 7) La Evaluación Ambiental Estratégica; 8) La información y participación pública; 9) Aprobación del Plan o Programa.

Por último, incorpora dentro de las funciones de la nueva Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial la tarea fundamental de introducir la evaluación ambiental estratégica de planes y programas en el proceso de ordenamiento y planificación territorial.

El Consejo Hídrico Federal (COHIFE) ha definido oportunamente los Principios Rectores de Política Hídrica de la República Argentina, contando con leyes de adhesión a los mismos de la mayoría de las provincias. En relación al “agua y el ambiente” estableció que deberá darse desarrollo a la Evaluación Ambiental Estratégica a fin de incorporar la dimensión ambiental a la gestión del recurso, diciendo que “La preservación de un recurso natural esencial como el agua es un deber irrenunciable de los Estados y de la sociedad en pleno. Por ser así, la

gestión hídrica debe considerar al ambiente en todas sus actividades, desde la concepción misma de los proyectos y programas hasta su materialización y continua evolución. La incorporación de la dimensión ambiental en la gestión de los recursos hídricos se logra mediante el establecimiento de pautas de calidad ambiental, el desarrollo de evaluaciones ambientales estratégicas para planes y programas (etapa de preinversión), y la realización de evaluaciones de riesgo e impacto y de auditorías ambientales para proyectos específicos. Así, mediante el análisis de la vulnerabilidad ambiental, se busca reducir los factores de riesgo y lograr el equilibrio entre el uso y la protección del recurso.”

En la Provincia de Chaco, mediante el dictado de la ley 5562 del 1/7/05 se dio creación al Programa de Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas. Sobre el mismo corresponde destacar que la define como el procedimiento establecido para evaluar, corregir y controlar los efectos que sobre el medio ambiente puedan tener determinados planes o programas, públicos o privados, con el fin de conseguir un elevado nivel de protección ambiental y promover un desarrollo sostenible, a través de la integración de la variable ambiental en la elaboración y aprobación de los referidos planes y programas.

### ***c) Antecedentes Jurisprudenciales***

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, la cual tiene la buena costumbre de guiar por medio de sus sentencias los senderos que debemos comenzar a transitar en cuestiones relacionadas con la protección del ambiente, pone en evidencia en el conocido antecedente “Salas, Dino y otros c. Estado Nacional y otros s/ amparo”<sup>282</sup>, algunas de las más importantes falencias que presenta la Evaluación de Impacto Ambiental y la necesidad de complementarla con otros instrumentos que actúen en niveles previos a aquella.

Brevemente, los hechos del presente caso consisten en el reclamo de las comunidades originarias ante el indiscriminado otorgamiento por parte de la Provincia de Salta de autorización para el desmonte de Bosques Nativos en cuatro departamentos de esa provincia durante los tres meses previos a la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos.

<sup>282</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación, 26/3/09 “Salas, Dino y otros c. Provincia de Salta y Estado Nacional”, *La Ley* 8/4/09, pág. 11, con nota de Sebastián AGUIRRE ASTIGUETA; *La Ley* 2009-B, pág. 683, con nota de Sebastián AGUIRRE ASTIGUETA; *La Ley* 6/11/09, pág. 5, con nota de Andrea MENDIVIL; *La Ley* 2009-F, pág. 470, con nota de Andrea MENDIVIL; DI PAOLA, María Eugenia - ESAIN, José, “La Corte suspende el ecocidio en el bosque salteño”, *La Ley* 2009-C, 471

Sobre el caso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió el 26 de marzo de 2009, que:

“En el presente caso se ha demostrado claramente que se otorgaron autorizaciones para la tala y desmonte tomando en consideración el impacto ambiental de cada una de ellas, pero no se ha efectuado ningún estudio relativo al efecto acumulativo de todas las autorizaciones. La tala y desmonte de aproximadamente un millón de hectáreas tendrá un efecto sobre el ambiente que no se puede ignorar y que, en palabras expresadas por el representante de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en la audiencia pública del día 18 de febrero del corriente año, seguramente será negativo.

Que la aplicación del principio precautorio en este caso, obliga a suspender las autorizaciones de tala y desmonte y su ejecución en los cuatro departamentos mencionados hasta tanto se efectúe un estudio del impacto acumulativo de dichos procesos.

El estudio referido deberá ser realizado por la Provincia de Salta, en forma conjunta con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, la que deberá resguardar el respeto de los presupuestos mínimos en la materia. Asimismo, se deberá dar amplia participación a las comunidades que habitan en la zona afectada.

Dicho estudio deberá concentrarse en el análisis del impacto ambiental acumulativo de la tala y desmonte señalados, sobre el clima, el paisaje, y el ambiente en general, así como en las condiciones de vida de los habitantes. Deberá proponer asimismo una solución que armonice la protección de los bienes ambientales con el desarrollo en función de los costos y beneficios involucrados. En tal sentido, deberá identificar márgenes de probabilidades para las tendencias que señale, valorar los beneficios relativos para las partes relevantes involucradas y las generaciones futuras.

La misma situación planteada en el caso Salas, sobre la insuficiencia de la Evaluación de Impacto Ambiental, se ha presentado en Costa Rica, en los autos “Padilla Gutiérrez, Clara Emilia y otros, todos en su condición de vecinos de lugares aledaños al Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste c/ Setena, Secretaria Técnica Nacional Ambiental”<sup>283</sup>, pero en relación a una multiplicidad de proyectos de construcción e inmobiliarios en una zona adyacente al Parque Marino Las Baulas, en el que residen un gran número de especies con elevado nivel de conservación.

<sup>283</sup> Comentado por CAFFERATTA, Néstor A. en “Jurisprudencia Ambiental, Selección y análisis de casos relevantes en América Latina”, PNUMA, en sitio web [http://www.pnuma.org/gobernanza/Jurisprudencia\\_Ambiental.pdf](http://www.pnuma.org/gobernanza/Jurisprudencia_Ambiental.pdf)

La demanda se centra en la falta de una evaluación que involucre los impactos ambientales acumulativos considerando el desarrollo regional, en síntesis, no se había solicitado una Evaluación Ambiental Estratégica.

En ese sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica indicó que el hecho que la Autoridad Ambiental haya estado otorgando la viabilidad ambiental a proyectos situados, no solo en la zona de amortiguamiento del Parque sino dentro del mismo Parque, de forma individual, sin haber procedido primero, a realizar una valoración integral de la zona, evidentemente pone en riesgo todo el ecosistema del área; y en consecuencia determinó que se proceda “en coordinación en coordinación con el Ministerio de Ambiente y energía, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y las Municipalidades de Santa Cruz, Bandayure, Hojanca, Nicoya Y Carrillo, a realizar un estudio integral sobre el impacto que las construcciones y el desarrollo turístico y urbanístico en la zonas de amortiguamiento del Parque Nacional Marino Las Baulas, producirían al ambiente y las medidas necesarias a tomar, en donde se valore si conviene mejor también expropiar las propiedades que se indiquen allí, y se indique expresamente el impacto que el ruido, las luces, el uso del agua para consumo humano, las aguas negras y servidas, la presencia humana y otros produciría sobre todo el ecosistema de la zona, en especial, la tortuga baula.”

### 3. RELACIÓN CON LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En la introducción, nos hemos adelantado en señalar que la Evaluación Ambiental Estratégica ha nacido con la intención de salvar los problemas de aplicación efectiva que han demostrado tener los sistemas de evaluación ambiental tal cual los conocemos en nuestra legislación<sup>284</sup>.

Por lo tanto, es claro que la Evaluación Estratégica se vincula con la Evaluación de Impacto Ambiental, dentro de la dinastía del Sistema de Evaluación Ambiental, de forma tal que ambas no representan instrumentos que se sobreponen sino que se complementan sucesivamente.

Una inteligente y efectiva implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica puede solucionar insuficiencias que presenta la clásica Evaluación de Impacto Ambiental, que por sí sola no es suficiente como mecanismo de gestión ambiental sobre todo en relación a: 1) atención a los impactos, indirectos, acumulativos y sinérgicos; 2) delimitación del ámbito

<sup>284</sup> REY ERIAS, Antonio - ÁLVAREZ-CAMPANA GALLO, J. Manuel (2006) “Relaciones entre la evaluación de impacto ambiental, la evaluación ambiental estratégica y el desarrollo sostenible: evolución, metodología y agentes participantes”, en III Congreso de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente. Zaragoza, 25-27 de octubre. Disponible en: [http://www.ciccpág.es/biblio\\_digital/Icitema\\_III/congreso /pdf/020509.pdf](http://www.ciccpág.es/biblio_digital/Icitema_III/congreso /pdf/020509.pdf)

espacial y los plazos temporales en que se pone en práctica un proyecto; 3) falta de una adecuada atención a la generación y selección de alternativas; 4) falta de consideración de los impactos globales, como el cambio climático, la desertización, la destrucción de la capa de ozono, etc.<sup>285</sup>

A fin de ordenar y clarificar los campos de acción de cada instrumento, podemos enumerar preliminarmente algunas diferencias significativas entre ambos instrumentos: 1) el nivel de la decisión de la evaluación estratégica está dirigido hacia políticas, planes y programas, y no a proyectos individuales; 2) la escala de la evaluación estratégica tiende a ser mayor, atento que puede llegar a incorporar varias actividades y proyectos, mayor espectro de posibilidades, áreas más extensas, mayor número de impactos; 3) mayor nivel de incertidumbre y mayor tiempo en las decisiones relativas a la planificación adoptadas mediante procedimientos de evaluación estratégica, lo que conlleva la posibilidad de variabilidad de la decisión final 4) el nivel de exactitud de la información y el detalle de la misma, suele ser menor en los procesos de evaluación estratégica 5) la perspectiva de la evaluación estratégica debe visionaria, conceptual, tendiente a incorporar la sustentabilidad a la hora del análisis<sup>286</sup>.

Por último, es importante considerar que la evolución de ambos instrumentos debe ser llevada a cabo en conjunto teniendo en cuenta que ambos se pueden mejorar mutuamente.

#### 4. PRINCIPIOS DIRECTORES PARA SU IMPLEMENTACIÓN EFECTIVA

El campo de acción donde se desarrolla y actúa la Evaluación Ambiental Estratégica se encuentra delineado principalmente por el análisis de cuestiones ambientales en los procesos de definición de las estrategias de más elevado nivel y se relaciona íntimamente con una de las principales características del presente instrumento: centrar su interés en el proceso para la adopción de la decisión; lo que significa que no nos encontramos ante una herramienta “de” decisión, sino que preeminente-mente direccionada hacia la provisión de los elementos necesarios “para” que la misma sea ambientalmente sustentable<sup>287</sup>.

<sup>285</sup> United Nations Environment Programme, UNEP “Environmental Impact Assessment Training Resource Manual”, Año 2002, Disponible en: [http://www.iaia.org/publicdocuments/EIA/ManualContents/Intro\\_manual.PDF](http://www.iaia.org/publicdocuments/EIA/ManualContents/Intro_manual.PDF)

<sup>286</sup> CLARK, Brian D., “Alcance y objetivos de la evaluación ambiental estratégica (EAE)”, Trabajo presentado en el seminario “Aspectos conceptuales y metodológicos para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)”, organizado por el Centro de Estudios Públicos los días 10 y 11 de junio de 1996. Disponible en: [http://www.cepchile.cl/dms/archivo\\_1661\\_238/rev65\\_brianclark.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1661_238/rev65_brianclark.pdf)

<sup>287</sup> JORQUERA ASTORGA, Eduardo, “Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica en los modelos latinoamericanos”, Programa regional

Dicha nota distintiva, nos permite indicar que la importancia de la Evaluación Ambiental Estratégica está dada por su intervención en el proceso decisorio, al que pretende incorporarle un matiz ambiental y un mayor espacio para la participación pública. Su implementación abrirá ventanas que iluminarán a los encargados de tomar las decisiones con información sobre los posibles impactos ambientales y puertas para que aquellos interesados en participar ingresen y sean oídos en el trámite.

Existe un gran riesgo que los beneficios que pueden alcanzarse mediante este instrumento queden neutralizados en caso que se lo implemente ligeramente o bien si los actores que deben ejecutarlo se niegan a hacerlo. En este último supuesto cabe reproducir lo expresado por BULCKLEY<sup>288</sup>: “Así como las industrias requieren minimizar la injerencia de los gobiernos en sus actividades aduciendo que aquello les cuesta dinero, tiempo y restringe sus posibilidades de hacer; los gobiernos gustan de minimizar la participación de los ciudadanos, precisamente por las mismas razones”.

Nos encontramos nuevamente ante el problema de la efectividad e implementación del derecho ambiental<sup>289</sup> y ante el riesgo real que la Evaluación Ambiental Estratégica nazca muerta, incorporándose al ordenamiento solo como un trámite más a realizar o un mero ejercicio académico.

Ante ese riesgo proponemos actuar precautoriamente y centrar nuestra atención en encontrar cuáles son los principios que deben guiar el fenómeno de introducción de la Evaluación Ambiental Estratégica.

El primer inconveniente reside en identificar ¿qué es la Evaluación Ambiental Estratégica? Si bien podemos coincidir inicialmente en que es un proceso proactivo tendiente a fortalecer el rol de la cuestión ambiental en el proceso de adopción de decisiones estratégicas<sup>290</sup>, nos encontraremos con diferentes matices del instrumento de acuerdo a los contextos específicos donde se pretenda aplicarlo.

---

de capacitación en derecho y políticas ambientales Disponible en: <http://www.pnuma.org/deramb/novedades.php?menuup=8&menuinf=5>

<sup>288</sup> BUCKLEY, Ralf, “Strategic environmental assessment of policies and plans: legislation and implementation”, en “Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 18, N° 3, Septiembre 2000, Beech Tree Publishing, págs. 209-215

<sup>289</sup> CAFFERATTA, Néstor A. “De la efectividad del derecho ambiental”, *La Ley*, ejemplar del 2 de octubre de 2007, pág. 1; BENJAMÍN, Antonio Herman V., en obra colectiva “Directo Água e Vida”, Volumen 1, pag. 355, “O Estado teatral e a implementação do Direito Ambiental”, de los trabajos presentados en el 7º Congresso Internacional de Direito Ambiental, San Pablo 2 al 6 de junio de 2003, Imprensa Oficial; LORENZETTI, Ricardo L. “Teoría del derecho ambiental”, *La Ley*, 2009

<sup>290</sup> SANDLER B. - VERHEEM, R., “Strategic Environmental Assessment: Status, Challenge and Future Direction”, Ministry of Housing Spatial Development and the Environment, The Netherlands, 1996.

Está versatilidad para adaptarse, trae aparejada una dificultad en encontrar una definición precisa y única, que puede resultar un escollo a la hora de su implementación<sup>291</sup>, generando confusión en torno suyo y en particular en aquellos, como por ejemplo los políticos y gobernantes, que no son expertos en el tema y que finalmente deberían aplicarlo efectivamente en sus procesos decisorios.

En este contexto, reiteramos que tiene una pretensión de intervenir en las Políticas, los Planes y los Programas (PPP) que puedan tener algún impacto relevante en el ambiente<sup>292</sup>, por lo que puede ser de ayuda tomar algunas definiciones, como por ejemplo que una “Política” es un curso de acción general, o una dirección genérica propuesta, que un gobierno adopta o adoptará, y que orienta la toma de decisiones permanente. Mientras que un “plan” es una estrategia o diseño que busca un resultado y está orientado al futuro, frecuentemente con prioridades, opciones y medidas coordinadas que detallan e implementan la política y que un “programa” es una agenda coherente y organizada, referente a compromisos, propuestas, instrumentos y/o actividades que detallan e implementan la política<sup>293</sup>.

Con respecto a las políticas, sería inocente pensar que todas ellas se vuelcan en papel claramente y con una etapa previa de reflexión pública, que nos permita analizarlas a la luz de este instrumento, por lo que la legislación debería contemplar que la evaluación pueda alcanzar a todos aquellos documentos que dan sustento a una política como pueden ser los presupuestos y finanzas públicas.

Es sabido que las revoluciones y los grandes cambios no se operan de un día para el otro, es necesario introducirse paulatinamente en las mentes y en las costumbres de los operadores para internalizar las modificaciones; la instalación de un proceso flexible de evaluación estratégica, que se inserte dentro del proceso de formación de la decisión existente es un factor importante para que sea más fácilmente incorporado en el sistema<sup>294</sup>. Se trata de instalar un pequeño germen o semilla dentro ese

<sup>291</sup> VERHEEM, R. - TONK, A., “Strategic Environmental Assessment: one concept, multiple forms” en “Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 18, N° 3, Septiembre 2000, Beech Tree Publishing, págs. 209-215

<sup>292</sup> Ver LORENZETTI, Ricardo L., “Reglas de solución de conflictos entre propiedad y medio ambiente”, LL 1998-A-1026

<sup>293</sup> “La Evaluación Ambiental Estratégica. Una guía de buenas prácticas en la Cooperación para el Desarrollo”, OCDE, 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/54/14/39177283.pdf>

<sup>294</sup> RUNHAAR, Hens - DRIESSEN, Peter P. J.; “What Makes strategic assessment successful environmental assessment? The role of context in the contribution of SEA to decision-making”, “Impact Assessment and Project Appraisal, Volume 25, N° 1, marzo 2007, Beech Tree Publishing, págs. 2-14, [www.ingentaconnect.com/content/beeche/iapa](http://www.ingentaconnect.com/content/beeche/iapa)

proceso, para que este nazca y florezca permitiendo incorporar los factores ambientales en ese cerrado ámbito.

Si bien el procedimiento debe ser tan elástico como para incrustarse en los variados escenarios que se presentarán, la doctrina y la legislación internacional define ciertas etapas básicas que debieran respetarse para que el instrumento posea cierto grado de efectividad<sup>295</sup>.

De inicio, se procurará establecer el “Marco Ambiental Estratégico”, que definirá las bases y los objetivos específicos de la EAE, mediante el análisis de la decisión a evaluar y el estudio del marco institucional general, comprendiendo instituciones involucradas y otras normativas a considerarse. También debería proponerse en esta etapa, obtener una primera aproximación de la dimensión ambiental del plan e identificar los posibles agentes involucrados y los sectores interesados. El producto esperado será obtener las herramientas necesarias para definir un procedimiento de EAE que sea útil para el caso particular que se busca estudiar.

El próximo paso será la “identificación inicial o “screening”, cuyo propósito será identificar claramente las áreas de las “PPP” que podrían generar un impacto significativo sobre el ambiente.

Luego, se propiciará definir el alcance o “scoping” de la evaluación, que ayudará a visualizar los aspectos ambientales a evaluar, el nivel de detalle necesario y las metodologías que serán necesarias en cada etapa del estudio.

La decisión que se tome sobre el alcance en estará estrechamente relacionada con el tiempo que dure el proceso, que se presenta como un factor esencial para el éxito, el mismo debe ser razonable y adecuado a las circunstancias en que se adoptará la decisión, podemos concluir que si las alternativas o estudios llegan tarde serán inútiles.

En ciertas ocasiones de emergencia, donde las decisiones deban ser tomadas con cierta celeridad y urgencia, tal vez el objetivo del instrumento este cubierto otorgando a las autoridades, elementos generales que los pongan en conocimiento de las implicancias ambientales de las mismas.

El desarrollo de las herramientas analíticas acordes para cada tipo de evaluación debe ser atentamente considerado, teniendo en cuenta que será necesaria llevar a cabo en el proceso un diagnóstico ambiental estratégico del “PPP” y una evaluación de las posibles alternativas que se elaboran durante el mismo.

<sup>295</sup> Unidad de política y gestión ambiental, UICN/ORMA, “Lineamientos para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Centroamérica”, UICN, San José, Costa Rica, 2007, 40 pág. Disponible en [www.iucn.org/mesoamerica](http://www.iucn.org/mesoamerica)

Así contaremos con un modelo de evaluación, un sistema de información y las herramientas de análisis ambiental de opciones.

El sustento técnico adecuado que tenga la evaluación, también estará directamente relacionado con su efectividad, son sustantivas las definiciones técnicas sobre el alcance, la escala, la identificación de impactos probables, secundarios, acumulativos, y la precisión de los mismos.

Algunos avances de la tecnología, como por ejemplo los sistemas de información geográfica (SIG)<sup>296</sup> pueden contribuir a la práctica de EAE “facilitando la interpretación y el entendimiento de los aspectos espaciales, mejorando la divulgación de la información, permitiendo un análisis transparente y replicable, y confiriendo temporalidad, necesaria en las fases de seguimiento.”

En ese sentido, la competencia técnica reviste singular importancia en la etapa de elaboración de los estudios de base sobre la situación; los indicadores que se seleccionen y la manera que se sistematiza la información deben ser idóneos para observar los impactos de las distintas opciones. El costo de realización de los estudios generalmente es alto y el tiempo que conllevan los mismos suele ser mayor a lo que es recomendable para que el proceso de evaluación estratégica sea implementado con efectividad, por lo que deben considerarse prioritariamente los estudios existentes y la información disponible.

También los aspectos técnicos serán preponderantes en la etapa de “análisis y diagnóstico ambiental”, en la que se estudiará que aspectos de la PPP, incorporando los generadores de impactos y los receptores de los mismos. Esta tarea permitirá tener una definición clara de la dinámica y de los retos ambientales del plan.

Particular atención debe dirigirse al momento relacionado con la evaluación de las opciones alternativas que tenderá a considerar la variable ambiental del listado de opciones y alternativas que hayan surgido durante el proceso. Especialmente los escenarios relacionados a la opción de no ejecutar ninguna acción el programa y a la peor opción posible deberían identificarse y tomarse como parámetros. Asimismo, deben incluirse en el análisis todos los impactos tanto directos como indirectos, acumulativos y, hasta dependiendo del alcance, los económicos y sociales, dando como resultado un panorama claro de su extensión y escala.

<sup>296</sup> GONZÁLEZ, A.- GILMER A. - FOLEY, R. - SWEENEY, J. - FRY, J. “Aplicación de los sistemas de información geográfica en la EAE y su contribución en la toma de decisiones” Disponible en: [http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease\\_taller08\\_m9\\_anexo4.pdf](http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/ease_taller08_m9_anexo4.pdf)

De esta forma se descartaran aquellas opciones claramente desfavorables para el ambiente, manteniendo las más sustentables; además los objetivos de las “PPP” y los presupuestos iniciales que les daban sustento al inicio del proceso podrán ser revisados a la luz de este análisis y ajustados para mejorar la performance ambiental.

La formulación de alternativas puede ser tan amplia como las circunstancias lo requieran, no debería estar completamente atada a las políticas y normas existentes, y hasta en el contexto más optimista podría considerar modificarlas en aras a formular un sistema balanceado en la búsqueda de la sustentabilidad.

Una vez evaluado el espectro de alternativas y seleccionada la preferente, deben detallarse las medidas de mitigación que la misma realizará, además de resaltar los pros y los contras del “PPP” y los fundamentos de la elección. Es importante relatar la necesidad de indicar como deberían incorporarse los resultados de los procedimientos previos a las decisiones finalmente adoptadas; ya que en caso de resultar que al final del proceso, lo discutido no tenga ningún carácter vinculante para el decisor, tornaría inútil el instrumento.

Por último, será necesario identificar qué medidas de mitigación y aspectos ambientales de la alternativa seleccionada deben ser objeto de auditoría y monitoreos posterior. Conjuntamente, puede incluirse el análisis posterior acerca de la verosimilitud de los presupuestos iniciales considerados para la formulación del PPP y el grado de cumplimiento de aquellos en la implementación.

En resumen, hemos planteado algunas consideraciones que pueden coadyuvar a la efectiva implantación del instrumento, pero la misma no podrá ser exitosa, sino se cuenta con una evaluación estratégica previa de la realidad política, económica, social y ambiental del escenario donde se busque presentarla, a fin de insertarla exitosamente en ese contexto,

## 5. LA IMPORTANCIA DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Hemos reservado un apartado especial para tratar el tema de la Participación Pública en el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, dado que este es uno de las piedras de toque del instrumento y se encuentra íntimamente ligada con la calidad de la democracia y la efectividad del derecho ambiental<sup>297</sup>. También compartimos la idea que “es presupuesto de una eficaz participación ciudadana, la información

<sup>297</sup> ZONIS, Federico, “La calidad de las democracias y la eficacia del Derecho Ambiental”, La Ley, SJA 9/2/2011

pública, otro instrumento de gestión y política ambiental”<sup>298</sup>, por lo tanto no podremos obviar la estrecha ligazón entre uno y otro<sup>299</sup>.

Ambos han sido reconocidos legislativamente tanto a nivel nacional como internacional, ya mencionamos que se encuentran presentes en múltiples Convenios Internacionales relacionados con la protección al ambiente, y también en la Ley 25.675 General del Ambiente, en la ley 25.831 de Presupuestos Mínimos sobre el Libre Acceso a la Información Pública Ambiental<sup>300</sup> y en el decreto 1172/2003 sobre Acceso a la información Pública<sup>301</sup>.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación de la República Argentina recuerda en las diversas sentencias dictadas en la causa “Mendoza” sobre el saneamiento del Río Matanza Riachuelo<sup>302</sup>, la importancia trascendental de la información y la participación ciudadana en los procesos ambientales. En ese marco ha llamado en al menos dos ocasiones a audiencias públicas, ha condenado a la Autoridad de Cuenca a establecer un sistema de información pública, con indicadores claros de avance y amplio acceso de la población sobre los avances en el plan de saneamiento por todos los medios disponibles.

El proceso de Evaluación Ambiental Estratégica tiene el mismo norte, el de la apertura, la interacción y participación de los interesados en aquellas decisiones que puedan afectarlos y posee como presupuesto previo el amplio acceso a la información de manera ordenada, calificada,

<sup>298</sup> SBDAR, Claudia B., “Revisión judicial de los instrumentos de gestión y política ambiental. Su análisis desde la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, *La Ley* 2009-F, 1146

<sup>299</sup> MORELLO, Augusto M. “El conocimiento de los derechos como presupuesto de la participación (El derecho a la información y a la realidad social)”, ED, 124-949; SABSAY, Daniel, “Constitución y Ambiente en el marco del desarrollo sustentable”, en la obra colectiva *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, La Ley, 2000, pág. 79; FALBO, Aníbal José: “La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente”, en JA, 2003-III, fascículo n. 12. Todos ellos citados por CAFFERATTA, Néstor A. en “Ley 25.831 (Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental), comentada, anotada y concordada”, *Anales de Legislación Ambiental Argentina*, LL, Boletín Informativo, año 2004, N° 1, pág. 1, Tomo LXIV- A-20 de enero 2004.

<sup>300</sup> TERZI, Silvana - IRIBARREN, Federico, “El acceso a la información pública ambiental”, disponible en: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/PCCGDBM/File/APMC/Jurisprudencia/Articulo\\_Informacion\\_Publica\\_Ambiental.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/PCCGDBM/File/APMC/Jurisprudencia/Articulo_Informacion_Publica_Ambiental.pdf); WALSH, Juan Rodrigo, “El libre acceso a la información ambiental: Una pieza clave en la reglamentación del art. 41 de la Constitución Nacional”, *La Ley* 2004-C, 1207; CAFFERATTA, Néstor, ob. cit.

<sup>301</sup> SAHANIUK, Analía N. “Decreto 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional. Regulación de herramientas indispensables para una eficaz Participación Ciudadana”, *La Ley*, Sup. Act. 23/8/05, 1; CARELLA, Esteban Orestes, “Acceso a la información pública. Apuntes para su regulación legal” Sup. Act. 17/8/2010, 1

<sup>302</sup> “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo) M. 1569 XL

clara, comprensible, amigable y de fácil lectura por todos los sectores interesados.

De ese modo debe procurarse durante todo el proceso establecer etapas y mecanismos donde los interesados puedan emitir sus opiniones; la participación ciudadana debe estar presente desde el inicio con la formulación de los “PPP” y en cada etapa del trámite; incorporando otras opiniones y puntos de vista que surjan desde ese debate y así considerar los valores ambientales de la sociedad. Además, será de utilidad a los fines de compartir con la sociedad la incertidumbre intrínseca en las decisiones estratégicas e incorporar la mayor cantidad de opiniones de expertos y especialistas con ópticas diversas, resultando un mayor consenso y aceptación en las decisiones adoptadas.

Otro impacto positivo que puede brindar un amplio espacio de participación está relacionado con la validación social de las decisiones<sup>303</sup>; ya sea lograda por el hecho de dotar de mayor transparencia al proceso de decisión ante otros agentes (validación pasiva); o bien por compartir total o parcialmente el poder de decisión con los interesados (validación activa).

Para concluir cabe resaltar que los beneficios de la participación pública en los procesos de decisión solo aparecerán en tanto y en cuanto, se cuente con una ciudadanía educada en materia ambiental y cívica, interesada en participar activamente y con una militancia ambiental real<sup>304</sup>; además de organizaciones de la sociedad civil y sectores de la producción maduros con propuestas responsables y acorde a los tiempos que corren y de administraciones abiertas a incluir en sus decisiones estas nuevas formas de participación.

Debemos permitirnos dar el paso hacia el dialogo social, hacia la posibilidad de alcanzar soluciones conjuntas y consensuadas, en las que predominen las ideas en común y no venzan las divergencias.

## 6. AVANCES DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

Como hemos visto, la aplicación de este nuevo instrumento conllevará un adelanto en la efectiva prevención de daños al ambiente derivados, al tiempo que contribuye a la sustentabilidad, mediante la inclusión de mayores factores a la hora de adoptar decisiones, concluyendo con un

<sup>303</sup> HERRERA, Rodrigo Jiliberto - MADRIÑAN, Marcela Bonilla, “Guía de evaluación ambiental estratégica”, Documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2009.

<sup>304</sup> Bibiloni, Homero M., “Ambiente y política: una visión integradora para gestiones viables”, 1ª ed., Rap, Buenos Aires, 2008. E-Book.

marco regulatorio más coherente para el desarrollo de las actividades empresariales sustentables.

Asimismo se logrará un avance en los procesos de planificación, ya que este instrumento puede completar que la planificación a veces no contempla, asegurando la incorporación de los temas ambientales y sociales desde las etapas de análisis del problema y propuesta de soluciones hasta las de ejecución y seguimiento.

En el mismo sentido la Evaluación estratégica tiene como presupuesto la participación pública de todos los actores, afectados y demás interesados, lo que promueve la transparencia en la adopción de políticas, disminuye la resistencia de la población ante la ejecución de las políticas y mejora la imagen de la gestión pública en general.

Por último genera competitividad en el ámbito empresarial, permitiendo que las industrias planifiquen mejor sus actividades, se ajuste a la legislación ambiental y reduzcan notablemente las posibilidades de que sufran procesos judiciales por denuncias.

## 7. CONCLUSIÓN

Sin lugar a dudas, nos encontramos ante uno de los instrumentos con mayor significación y actualidad en materia ambiental. Su vital importancia radica en su capacidad de otorgar elementos de conocimiento sobre la variable ambiental para la adopción de políticas planes y programas, las que no se ceñirán únicamente a temas ambientales, dado la transversalidad de la temática provoca que sea necesario realizar un análisis de las variables ambientales en la mayor parte de las decisiones que se adopten.

Asimismo hemos visto, que la impronta colectiva del ambiente, también conllevará la necesidad que el acceso a la información pública y el fortalecimiento de los espacios de participación pública se conviertan en ejes centrales de este proceso.

Por último, los más altos niveles de decisión política deben interiorizar este instrumento, no como un proceso traumático, sino como una herramienta que los asista en la adopción de medidas, otorgándole previsibilidad, prevención, validación social, transparencia y planificación a los actos de gobierno.