

## Los desafíos que plantea en la Argentina la participación interinstitucional y la participación comunitaria en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica

*Cristina del Campo*

*IUA-UNDEF*

*cdelcampo@iua.edu.ar*

*Equipo participante de la investigación: Rodrigo Ruiz, Elisa Viñas, María Beatriz Valencia*

### Resumen

En este trabajo se presentan los avances del proyecto de investigación en curso cuyo objetivo es diseñar una metodología de EAE que se desarrolle y sea aplicada en términos de objetivos ambientales y de desarrollo sustentable conforme a nuestro sistema jurídico institucional; aplicable a políticas públicas, planes y programas de incidencia ambiental que involucren los recursos ambientales estratégicos para la Defensa. En la República Argentina la Evaluación Ambiental Estratégica es aún de incipiente aplicación, inclusive no se encuentra incluida en la regulación de nivel de presupuestos mínimos ambientales. En ese contexto, uno de los principales desafíos que presenta la aplicación de la metodología es la participación tanto interinstitucional como la participación comunitaria. En este trabajo se presentan algunas de las características distintivas de la aplicación de este instrumento de gestión ambiental en la República Argentina en lo referente a participación y el contexto en el que se enmarca, tanto metodológicos como del instrumento en sí mismo. Se exhibe el diseño inicial realizado, las tareas y modalidades en que se desarrolló el trabajo y los resultados parciales alcanzados en los que se presentan los desafíos en la implementación de la EAE en lo referente a su componente de participación.

**Palabras clave:** EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA. METODOLOGIA. DESARROLLO SOSTENIBLE. PARTICIPACION

## Los desafíos que plantea en la Argentina la participación interinstitucional y la participación comunitaria en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica

Cristina del Campo

IUA.UNDEF

[cdelcampo@iua.edu.ar](mailto:cdelcampo@iua.edu.ar)

Equipo participante de la investigación: Rodrigo Ruiz, Elisa Viñas, María Beatriz Valencia

### Introducción

Este trabajo parte de un proyecto de investigación en curso consistente en *Diseñar una metodología de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que se desarrolle y sea aplicada en términos de objetivos ambientales y de desarrollo sustentable conforme a nuestro sistema jurídico institucional en el marco de la sustentabilidad de los recursos naturales estratégicos para la Defensa*. La inquietud por el tema surge a partir de ser de notorio que el instrumento de gestión ambiental de aplicación homogénea en la República Argentina (RA) como es la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) no venía cumpliendo con los fines para los cuales fue diseñado, esto es, ser preventivo. Sumado a ello, que en nuestro país se ha iniciado una etapa de apertura a distintas instancias con organismos internacionales de financiamiento y considerando que éstos, en su gran mayoría, vienen exigiendo para políticas planes y programas (PPP) la implementación de este instrumento de EAE es que se comenzó con el diseño de lineamientos metodológicos que no fueran copia de una regulación extranjera sino que, partiendo de los caracteres y componentes esenciales del instrumento permitiera un desarrollo adaptado a nuestro sistema jurídico institucional. Para lo cual se delineó una metodología que permitiera que la EAE sea adecuada al mismo y en consecuencia propendiera al logro de metas u objetivos prefijados en la normativa ambiental de base, -Constitucionales; los Presupuestos Mínimos Ambientales (PMA)- y en las Metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)<sup>1</sup>.

En este marco, la EAE se presenta como una herramienta *de política y de gestión ambiental que posibilita la prevención de efectos negativos* derivados de las políticas, planes y programas (PPP) sobre los recursos naturales estratégicos y evalúa su incidencia (potenciando o mermando) sobre los efectos en la sostenibilidad de recursos naturales estratégicos derivados del Cambio Climático.

Se partió de una definición inicial de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), entendiéndola por tal al proceso sistemático para evaluar políticas, planes y programas (PPP) en su incidencia sobre el ambiente<sup>2</sup>; además puede considerársela como un enlace con los ODS y el desarrollo sustentable<sup>3</sup>. La EAE puede ser razonada -a partir de las definiciones representativas<sup>4</sup>- como un proceso formal, sistemático para evaluar las consecuencias ambientales de las iniciativas de políticas, planes o programas (PPP) propuestos y de sus alternativas e influenciar a nivel de decisión con el fin de asegurar que sean incluidas las consideraciones ambientales y propender a resultados sustentables.

Y si bien no pretendimos reproducir ni adaptar regulaciones o metodologías existentes, sino, a partir de nuestro marco jurídico institucional, diseñar los lineamientos

metodológicos de una EAE que sean posibles en términos normativos e institucionales, no desconocemos todo un andamiaje administrativo institucional que viene anclado, en términos de cultura, a un tipo de gestión en la que ciertos aspectos de la EAE encontrarían algunos desafíos en su implementación; de estos aspectos nos referiremos en este escrito, en particular a la participación comunitaria.

## 1. Comenzando a caminar: La EAE hacia la regulación local

Para llegar a nuestro objetivo, antes debemos relatar algo del proceso que nos llevó a detectar los desafíos en la implementación de la EAE en la RA.

Como instrumento es reconocido su origen en *U.S. NEPA: National Environmental Policy Act*. Política Medioambiental Nacional en 1969; desplegándose en distintos países y en la Comunidad Europea años después y en el resto del mundo.

En la República Argentina, a partir de la Reforma Constitucional (1994) con la incorporación de la Cláusula ambiental y de los presupuestos mínimos ambientales del 2002, la evaluación ambiental cuenta con bases de sustento. La Constitución Nacional (CN) recepta el objetivo meta del Desarrollo Sustentable en el art.41 conjuntamente con el reconocimiento del derecho al ambiente: *Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo...*

Al sancionarse la ley de Presupuestos Mínimos Ambientales (Ley General del Ambiente N°25675) (PMA) en el 2002 no solo se incorporan los *objetivos de política ambiental* sino fundamentalmente los *principios ambientales*, los cuales, (de base en los Convenios de la Tierra) se presentan como guía de todo accionar que pueda impactar sobre el derecho al ambiente sano y equilibrado y al objetivo meta constitucional del desarrollo sustentable, los cuales como bases medulares de la regulación ambiental de nivel constitucional deberían guiar conductas y accionar; sin ser tales derechos allí reconocidos desvirtuados en la regulación de aplicación concreta.

Esta ley de PMA, de nivel equiparable a los códigos sustantivos, o –a nuestro entender– de mayor jerarquía al encontrarse en la primera parte de la CN, sienta las bases en tan relevante nivel jerárquico normativo en materia ambiental, encontrándose el DS en lo más alto de la pirámide, constituyendo el DS un objetivo meta que se despliega de allí en más en toda nuestra gestión, entendiendo por gestión ambiental, la que incluye la política, el derecho y la administración conforme la asentada teoría de gestión ambiental de Brañes<sup>1</sup>.

El Desarrollo Sustentable (DS) está contenido a lo largo de toda la ley, así mediante el art. 1 se incluye como eje “la implementación del desarrollo sustentable”; en el art. 2 como uno de los objetivos de política ambiental el “Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal”; compone la definición de presupuesto mínimos (art 6) que incluye a toda norma que en su contenido, “debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”. Por otra parte, en el art. 8 sobre “instrumentos de la política y la gestión ambiental” incluye expresamente “El régimen económico de

promoción del desarrollo sustentable”; y en lo referente al (art 10) proceso de ordenamiento ambiental, prescribe que éste deberá “promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable “ y en el art 23 establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)”.

Pero es recién en el 2006 con la Ley de Presupuestos Mínimos Ambientales de Glaciares<sup>1</sup> que se incorpora la EAE mediante el Decreto. Regl. 207/10 del Poder Ejecutivo Nacional y en donde se establece una primera definición del instrumento: *artículo 7º. Evaluación de impacto ambiental. 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 artículos 19, 20 y 21 de la Ley N° 25.675 —Ley General del Ambiente—, en forma previa a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente. Mediante el Decreto 207/2011 se reglamenta<sup>2</sup>:*

“ARTICULO 7º.- 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.”

Por otra parte algunas pocas provincias (recordemos se adopta el sistema federal de estado) han regulado sobre el tema<sup>3</sup>.

Es de resaltar que la RA recepta los ODS y desarrolla sus propias metas y objetivos país donde el “Cuidado del Ambiente” se encuentra entre las prioridades en el número 59, en el marco del objetivo de Desarrollo Humano Sustentable. Estos ODS; la meta constitucional del Desarrollo Sustentable y los derechos ambientales (el uso racional de los recursos naturales; La participación; La información; La utilización de instrumentos preventivos; La protección de la biodiversidad) se constituyen como bases de la preservación de los recursos naturales esenciales que conforman parte de la justificación de la implementación de la EAE.

## 2. Algunos de los pasos en la adaptación y como se enmarca la participación

Para arribar a los desafíos (en este caso solo tratamos el de la participación) que plantearía la implementación de la EAE en la RA, es necesario comentar parte del desarrollo de la investigación<sup>4</sup>, que partió de un relevamiento bibliográfico basado en una serie de criterios *de selección*<sup>5</sup> que básicamente se centraron en relevar documentos de aquellos organismos que desarrollaron metodologías a nivel internacional o regional (en general por ser organismos de financiamiento que lo exigen para PPP); autores relevantes desde el punto de vista de su producción científica en la elaboración de guías, de metodologías y en general por ser representativos en la materia; a partir de los cuales se organizaron una serie de tablas por documento y otras comparativas y luego matrices, las que, permitieron la detección de las diferentes instancias núcleo en las distintas metodologías, procedimientos, enfoques o lineamientos (lo que contienen en común y las particularidades de cada metodología,

procedimiento etc).

Se comenzó por identificar, en cada material analizado, los distintos Aspectos completando las tablas síntesis, los que posteriormente se sistematizaron a los fines de ir detectando similitudes, características específicas, instancias coincidentes y repetidas, el nivel que se le da a la participación, a la información, etc. En estas matrices se resumen las principales características que se presentan por autor y por organismo (que muchas veces coincide con el autor) y las notas específicas de la EAE en cada método relevado, autor etc. de la bibliografía citada). Ello permitió identificar la conformación de los criterios estructurales de los lineamientos metodológicos de la propuesta.

De tal trabajo se decantaron las principales tipologías y modelos de EAE; integrándose en las matrices los aspectos de cada una coincidentes y los diferentes y de estos, los ejes de la EAE, clasificándose cada ítem en un eje denominado estructural y otro eje denominado procedimental. Ello se fundamenta en que los primeros, permiten el enfoque de la EAE, la dimensión en la cual se desarrolla y fundamentalmente los objetivos y principios que implican, el cauce o camino que debería seguirse para cumplir con los fines para los cuales se instauró el instrumento, que, en nuestro caso, están delimitados por la cláusula ambiental, los PMA y los ODS. Los procedimentales (eje, ya que no se busca en esta instancia definir un procedimiento administrativo de EAE), hacen a la implementación del instrumento en un sistema por lo general administrativo.

Del análisis y sistematización efectuado surgen -entre otros- las características y objetivos de la EAE; entre los que se citan los principales objetivos de la EAE clasificándolos en *objetivos núcleo*, *objetivos principales* y *objetivos complementarios* siendo los primeros los que se consideran esenciales para el cumplimiento de los fines constitutivos del instrumento de gestión ambiental:

OBJETIVOS		
NUCLEO	PRINCIPALES	COMPLEMENTARIOS

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Incorporar la perspectiva estratégica en los procesos de toma de decisiones</b></li> <li>• <b>Integrar la EAE en la formulación de políticas</b></li> <li>• <b>Potenciar la generación de beneficios de desarrollo de largo plazo, a través de: resultados y metas de sostenibilidad ambiental</b></li> <li>• <b>Fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental</b></li> <li>• <b>Mejorar el manejo de los efectos ambientales acumulativos</b></li> <li>• <b>Incorporar la visión a largo plazo</b></li> <li>• <b>Propiciar resultados sostenibles</b></li> <li>• <i>Promover la participación de instituciones del Estado y la participación social: Participación horizontal intra institucional interorganizacional</i></li> <li>• <b>Lograr que instituciones estatales coordinen, colaboren</b></li> <li>• <b>Procurar decisiones de menor grado de conflictividad</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegurar que todas las operaciones y actividades sean ambientalmente sostenibles, conforme lo establecen los ODS y los PMA</li> <li>• Armonizar requerimientos del desarrollo con la preservación del ambiente</li> <li>• Asegurar que los riesgos y oportunidades PPP hayan sido correctamente identificados;</li> <li>• Evaluar la capacidad institucional necesaria para implementar los lineamientos de gestión ambiental</li> <li>• Generar información socio ambiental para la toma de decisiones y garantizar que se ha reunido la información ambiental adecuada y que se encuentra disponible para la toma de decisiones.</li> <li>• Salvaguardar la calidad ambiental de sus operaciones</li> <li>• Considerar alternativas estratégicas al principio de la toma de decisiones, antes de que se tomen decisiones de desarrollo irreversibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de los indicadores para seguimiento</li> <li>• Aumentar la efectividad de la evaluación de impacto ambiental a nivel de proyecto</li> <li>• Formular recomendaciones fundamentales para un Desarrollo concertado</li> <li>• Análisis costo-efectivo que internalice la variable ambiental.</li> <li>• Inventariar políticas, planes y programas</li> </ul>
--	--	--

**Características:** Por otra parte, del material relevado y conforme a la matriz de concordancias y particularidades, se sintetizaron las que consideramos *características esenciales* y *características generales*:

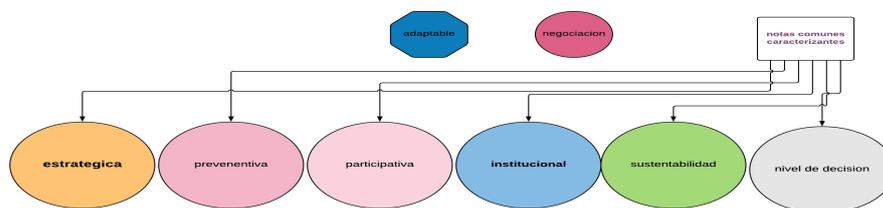
**Características esenciales**

**Características generales**

- Proactiva
- Sistemática
- Orientado a futuros
- Establece objetivos claros
- Flexibilidad
- Adaptativa
- Complejidad
- Interactiva
- integrada al proceso de toma de decisión
- Estratégica
- Inclusión de Diversidad y pluralidad
- Transparente en todo el proceso
- Construye capacidad
- Enfocada en alternativas
- Metodológicamente flexible
- Enfocado en los efectos acumulativos.
- Escala múltiple
- Integrada con las estructuras existentes
- Coordinada con la evaluación ambiental de proyectos
- Consideración de la Incertidumbre
- Interdisciplinaria
- Participativa
- Enfocada en el proceso
- Comunicación: difusión, dialogo integrador
- Multisectorial: diversidad de actores
- costo-efectiva.

Entre las Notas caracterizantes que surgieron de la matriz de concordancias y particularidades de cada modelo, la participación se presenta como una constante, siendo esta un componente mayoritariamente común.

Principales notas caracterizantes de la metodología de EAE:



## , 2.1 Componentes de la EAE. Eje metodológico o estructural y Eje procedimental

De las citadas matrices se confirmaron aspectos que terminaron siendo criterios al repetirse su presencia en el material en análisis; a partir de la Identificación y Desarrollo de Criterios Eje de la EAE se agrupan (componentes de la metodología) en dos ejes esenciales, uno metodológico y otro procedimental, siendo el Eje metodológico de la

EAE conformado por el Enfoque; la Dimensión: los Objetivos de la EAE y los Principios; y el Eje Procedimental compuesto por: la información, la participación y el informe fundamentalmente. Y si bien la participación conforma el eje procedimental, aparece integrando además los principios detectados como comunes a la EAE<sup>1</sup>.

Componentes EAE de base	
Eje estructural	Dimensión Objetivos Principios
Eje procedimental	Información (intrainstitucional y comunitaria) Participación (intrainstitucional y comunitaria) Informe

Encontrándonos con que *participación* es tanto un componente del eje procedimental como del eje estructural ya que se presenta en los principios. Por lo que es relevante presentar algunos de los principios de la EAE en referencia a la participación que guían su aplicación:

**Principios.** Entre los componentes esenciales están los principios, que son valores superiores, que en nuestro caso se incluyen en la normativa ambiental constitucional. En términos generales los principios serán considerados -a los fines de nuestro trabajo- como aquellos lineamientos, con contenido en valores, que permitan en la aplicación del instrumento de EAE, la no desviación de los objetivos de prevención ambiental y ponderar intereses en relación a los impactos y metas en línea a los objetivos de desarrollo sustentable. Asimismo, se resalta que gran parte de los principios adoptados encuentran sus fuentes en nuestro sistema jurídico institucional, bien en los PMA o en Convenios o Acuerdos internacionales que nuestro país ha incorporado a su ordenamiento interno. Al seleccionarse el principio preventivo como principio guía se desarrollará este en particular, previo al desarrollo de los principios relacionados con la participación que se han diseñado para la metodología de EAE:<sup>2</sup>

**Principio Preventivo<sup>3</sup>.** Este principio es receptado en los PMA. Entre sus *Principales atributos<sup>4</sup>*: hechos ciertos, efectos ciertos: *previsibilidad de efectos y de impactos, riesgo racional, actual, evidente y comprobado o demostrable, amenaza de daño cierto, consecuencias ciertas, gravedad*; umbral de daño relevante (no cualquier impacto), procede sobre supuestos comprobados, es de aplicación ex ante. Es un principio dirigido a la prevención de "cierto" daño (deber tradicional del derecho internacional de prevenir el daño transfronterizo- como una amplia obligación consuetudinaria de prevenir daños ambientales)<sup>5</sup> siendo receptado en múltiples tratados internacionales<sup>6</sup>.

Desde Estocolmo (1972) a las *Conferencias de la Tierra* que le siguieron, lo incluyen como un principio inherente o abarcando la "prevención" del daño ambiental: "los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional"<sup>1</sup>.

En el MERCOSUR, el principio de prevención lo hallamos en el preámbulo del Tratado y el documento denominado "Directrices Básicas en Materia de Política Ambiental", plasmándose en el establecimiento de instrumentos como la Evaluación Ambiental Estratégica.

El principio preventivo en la *Regulación Argentina de base*<sup>2</sup> ya lo encontramos en la Constitución Nacional así como en las leyes de PMA. La CN fija el principio de prevención como guía en la acción sobre el ambiente y como posibilitador del derecho al desarrollo sustentable y al derecho al ambiente sano y equilibrado. El principio preventivo garantiza derechos ambientales. Las autoridades deben proveer a la protección de estos derechos lo que importa la esencia constitucional del principio en deberes como este y el de todos de preservarlo (art 41 CN) "Lo preventivo" en "lo ambiental" -en nuestra CN- se asienta en el daño ambiental y en el amparo (art. 43 CN) pero además en la previsión del deber de las autoridades de proveer a la protección de los derechos ambientales. En los PMA aparece 8 veces, y va desde objetivo de política ambiental (art.2. *La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos:* g) *Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo;* k) *Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental) a ser uno de los principios basales de la ley (art.4) en lo que hace a la interpretación y aplicación de la misma, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios: entre ellos el "Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir; el Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan; Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos*

Todo lo cual enmarca la EAE en un sistema jurídico que se desarrolla desde y en lo preventivo, y si bien no está expresamente contenida en la Ley General del Ambiente, si se encuentra en los PMA como veremos más adelante. Como instrumento preventivo está incluido en legislaciones ambientales provinciales y ha sido aplicado en planes y programas en nuestro país.

Así, partiendo de este principio que sustenta al instrumento en sus fines, entre los Principios específicos de la metodología de EAE relacionados con la participación resaltamos:

**Principio de cooperación-coordinación interinstitucional.** Este principio (que incluye dos comportamientos) informa sobre la necesidad de encontrar comportamientos en el ámbito intrainstitucional e interinstitucional ya que, por lo general, las PPP involucran más de un área de la gestión. El logro de los objetivos en la gestión pública (encargada de realizar la política pública) opera a través de la coordinación, siendo esta considerada **una pauta de comportamiento, ínsita en los órganos que conforman la administración pública.**

La cooperación conlleva el trabajo colaborativo desde las distintas áreas de cada organización, en un proceso que requerirá de información y de evaluaciones desde distintos sectores. Por lo cual los mecanismos de articulación y coordinación de políticas (que varían según sea el nivel jurisdiccional del que se trate, posición en la orgánica de ministerios, tipos de organismos centralizada, descentralizada, la complejidad del organismo) serán esenciales en la viabilidad del instrumento: *“El grado en que una organización dada se acerca a la consecución plena de sus objetivos, tiende a variar en proporción directa con la coordinación de los esfuerzos individuales en el seno de dicha organización”<sup>1</sup>. El principio de coordinación, es dependiente de la generación de conocimiento común; como relación causal, plantea retos, ya que las preferencias de los distintos actores de cada organización no necesariamente coinciden con una misma estrategia, por lo que la coordinación presupone estructuras de interacción distintas a las de cooperación<sup>2</sup>.*

**Principio de Transversalidad institucional<sup>3</sup>.** El principio de transversalidad es la dirección política de la *administración pública que habilita a las áreas transversales, como sistemas técnicos especializados y complejos a aportar en su inclusión un abordaje multidimensional del tema en cuestión (PPP) desde dimensiones que contribuyan a una visión de la realidad más cercana a lo gestionable y a propuestas de conjunto.*

*“a) Concepto de transversalidad (...) es definido como “la superación de la fragmentación de las áreas del conocimiento, [...] maneras de entender las relaciones sociales en un contexto específico”<sup>4</sup>.*

La transversalidad es una forma de integrar territorios, de encauzarnos desde políticas públicas integradas a través de la coordinación interinstitucional e intersectorial y hacia el desarrollo sustentable. Los recursos naturales y el ambiente en general constituyen un tema transversal. Si constitucionalmente optamos por generar desarrollo sostenible, la gestión de los recursos naturales en forma fragmentada, sin una visión en común del Estado a través de los tomadores de decisiones públicos no estaría viabilizando objetivos de sustentabilidad. La transversalidad integra los niveles de decisión en la sustentabilidad.

**Principio de transparencia<sup>5</sup>.** El principio de transparencia pública implica claridad en el accionar referido a la PPP y al desarrollo de la EAE frente a los ciudadanos, lo cual conlleva a información clara, oportuna y cierta y participación en consonancia.

En nuestro país la ley sobre *Derecho al acceso a la información pública<sup>6</sup>* tiene por objeto “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, y se funda (art.1) en los siguientes principios: *Presunción de publicidad; Transparencia y máxima divulgación; Informalismo; Máximo acceso; Apertura; Disociación; No discriminación; Máxima premura; Gratuidad; Control; Responsabilidad; Alcance limitado de las*

*excepciones; In dubio pro petitor; Facilitación y Buena fe.*

Es de resaltar que acorde a las obligaciones referidas al art 41 “la autoridades proveerán” la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) acuerda que esta ley es consistente con los principios acceso a la información, publicidad y transparencia de la gestión pública, que la CSJN viene desarrollando.<sup>1</sup>

**Principio de colaboración interjurisdiccional.** Un principio con asiento federal, de institucionalidad, el mismo es base de la constitución del COFEMA y del COHIFE<sup>2</sup>, que son los organismos federales de concertación ambiental uno y de aguas el otro.

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales<sup>3</sup> ha vinculado los ODS con las 100 prioridades de Gobierno y se han conformado una serie de grupos de trabajo por área de objetivos. El CONSEJO como organismo asignado para coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, tiene intervención de las áreas competentes de la Administración Pública Nacional; debiendo implementar una *metodología de trabajo interministerial e intersectorial* con participación de los Organismos competentes de la Administración Pública Nacional para el cumplimiento de sus fines. Entre sus atribuciones está la de conformar comités técnicos y grupos de trabajo, tanto sectoriales como territoriales, para el adecuado monitoreo, seguimiento y evaluación de los ODS y la Agenda 2030

**Principio de interdisciplinariedad.** Este principio plantea el requisito básico de un abordaje multi e interdisciplinar de la PPP, como la perspectiva esencial de cada área disciplinar en cuestiones complejas que necesariamente se traslada a la participación y a la interinstitucionalidad.

Estos principios son parte integrante de los lineamientos metodológicos de una EAE que requiere de la participación para el logro de objetivos ambientales de base. La participación es la mirada diferente, los intereses distintos, los aportes, la base del resguardo de lo ambiental frente a lo sectorial e individual pero fundamentalmente la mirada de la sustentabilidad. Cada uno de estos principios aporta en encauzar esta participación tanto en lo intrainstitucional como en lo comunitario.

### 3. La participación, desde lo internacional a nuestro sistema jurídico institucional

La participación en la RA se inserta básicamente en una participación directa que es el momento en el que se emite el voto y una participación indirecta que es en la que se enmarcan la mayoría de las instancias de participación comunitaria ambiental. De esta manera, debe manifestarse entre jurisdicciones (nacional, provincial, municipal), competencias y organismos que se encargan de reinterpretar los derechos del habitante; en ese lugar, en ese territorio, en esa cultura y de encorsetar en procedimientos administrativos y regulaciones de regulaciones tan básico derecho.

Es reconocida en la Cumbre de la tierra, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada por la Conferencia de las NU sobre el Medio Ambiente

y el Desarrollo de 1992, en la cual se establece en el principio 10: *"La mejor manera de tratar las cuestiones ambientales es garantizar la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel apropiado. A nivel nacional, cada persona debe tener acceso debido a la información ambiental en manos de las autoridades públicas, incluida la información sobre sustancias y actividades peligrosas en la comunidad, y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados deberían facilitar y alentar la conciencia y la participación del público poniendo la información a su disposición"*. Asimismo, en el "Programa 21, adoptado por la Conferencia de 1992" se promueve el fortalecimiento del papel de los grupos principales *"Preámbulo 23.1. El logro efectivo de objetivos y políticas, dependerá del grado de compromiso y la participación significativa de todos los grupos sociales. 23.2. Uno de los elementos clave para lograr el desarrollo sostenible es la amplia participación del público en la toma de decisiones. Además, ha surgido la necesidad de nuevas formas de participación. Por ejemplo, existe la necesidad de que las personas, grupos y organizaciones participen en los procedimientos de EIA y conozcan las decisiones relevantes, especialmente aquellas que pueden tener consecuencias para las comunidades. en el que viven y trabajan, y para participar en su adopción"*.

A nivel regional e internacional múltiples documentos resaltan el rol de la participación en lo ambiental esencialmente<sup>1</sup>, en lo específico –por citar algunos- el "Convenio Marco sobre el Cambio Climático", adoptado en NY de 1992 "[...] Artículo 6. Promueve cumplir sus compromisos conforme a sus respectivas capacidades: el desarrollo e implementación de programas de educación y conciencia pública sobre el cambio climático y sus efectos; el acceso público a la información sobre el cambio climático y sus efectos; la participación pública en la revisión del cambio climático y sus efectos; en el "Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en Río, 1992 se lee que *Las partes contratantes, en la medida de lo posible y según corresponda (...): a. adoptar procedimientos para requerir la EIA de los proyectos propuestos que puedan causar un daño significativo a la biodiversidad con el fin de evitar y minimizar dichos efectos, y si corresponde, permita que el público participe en estos procedimientos.*

Como acento de lo que implica participación, resaltamos el recientemente firmado Acuerdo de Escazú; *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, adoptado el 4 de marzo pasado en Escazú, Costa Rica y abierto a la firma de los países (33) de la región el 27 de septiembre de 2018, requiriendo de la ratificación de al menos 11 Estados Parte para su entrada en vigor. Básicamente despliega el Principio 10; adopta el acceso a información oportuna y confiable de las personas para que puedan participar de manera efectiva en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y accedan a la justicia en asuntos ambientales, además de una definición sobre personas o grupos en situación de vulnerabilidad relacionados a estos derechos, contribuyendo así al cumplimiento de la Agenda 2030 y sus ODS. Es el primer acuerdo regional ambiental en contener disposiciones específicas vinculantes sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, siendo ratificado por nuestro país Es el único tratado emanado de la Conferencia de las UN sobre DS de 2012 (Río+20), fijando nuevos y modernos estándares para el acceso a la información y la justicia en materia ambiental, así como para la participación ciudadana en la evaluación de proyectos de inversión.

### **3.1 La participación en la regulación ambiental de base: Entre los formalismos y los reformismos**

Como ya mencionáramos la participación en la RA es básicamente directa; siendo en su Constitución Nacional donde aparecen las bases de tal derecho, entre ellos puede resaltarse el Artículo 75.- *Corresponde al Congreso: Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos; Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones; Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional; Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales. que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, -entre otros-.*

Es mediante la cláusula ambiental que se reconocen los derechos ambientales: *el derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; mediante el cual además todos **tienen el deber de preservarlo**. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales; todo lo cual implica derechos y obligaciones y en consecuencia participación, la cual, si bien no es mencionada expresamente, si se despliega en la ley que esta cláusula ambiental prevé: los PMA.*

En lo referente a consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; y a la participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control. (art.42).

Por otra parte, los PMA incluyen como objetivo de política ambiental: “c) Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión” (art.2); y ya específicamente en el proceso de ordenamiento ambiental se prevé que se deberá promover la **participación social**, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. (art.10)

Dedica nuestra regulación de base un apartado específico a la *Participación Ciudadana*: leyéndose (art.19) que *toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general; (art.20) como asimismo que las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública; (art.21) y deberá asegurarse, la participación en los procedimientos de EIA y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.*

En esta misma ley se anexa el *Pacto Federal Ambiental* mediante el cual, en materia de desarrollo de una conciencia ambiental, los Estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar políticas de educación, investigación científico-tecnológica, capacitación, formación y participación comunitaria que conduzcan a la protección y preservación del ambiente.

Esta ley, de PMA conforma las bases esenciales de nuestro sistema jurídico institucional ambiental, se deriva de la misma CN primera parte con lo cual tiene un nivel jerárquico similar al de los códigos de fondo, si bien al estar en la primera parte de la constitución puede considerárselo, este nivel de PMA de jerarquía superior. Con lo cual la participación en temáticas ambientales es parte de nuestro derecho al ambiente sano y equilibrado. No agotándose en esta breve mención de regulaciones de base sobre participación; ya que conforme a las competencias y jurisdicciones respectivas (nación, provincias, municipios) y según sea la materia, se despliega tal participación para hacerla posible en cada lugar; siendo regulada por cada uno de estos niveles. fundamentalmente porque la participación se encuentra en las constituciones y leyes provinciales y municipales, que son las más cercanas al habitante y en donde generalmente se concreta esta instancia.

Asimismo, cada provincia dicta sus propias leyes de presupuestos mínimos complementarias donde la participación debería desplegarse en cada instrumento de política y gestión ambiental que prevea además de los establecidos; donde la EAE encuentra el asiento propicio para su institucionalización.<sup>1</sup>

#### 4. **Rebasando a los desafíos: La participación interinstitucional y la participación comunitaria**

La EAE se integra en sus bases esenciales por componentes básicos y principios; más allá de los pasos dentro del procedimiento que cada institución prevea. La participación no es solo un componente, es parte de los principios guía del instrumento; la participación se despliega en la interinstitucionalidad e intraorganismos. Consultar, trabajar interáreas, interdepartamental e interministerialmente, de forma constructiva, en el análisis de las alternativas en temáticas ambientales es participación, ya que, la mirada de cada área específica pertinente, en los aportes que puede ofrecer en la construcción de las alternativas, permite resultados más sustentables.

La participación propiamente dicha, la de la gente, del habitante, requiere de información oportuna, completa, cierta. Las instancias que se habiliten deberían importar una apertura a la co-construcción de ciudadanía consiente, colaborativa, reflexiva, productiva. Las nuevas vías de participación, -más allá de los clásicos instrumentos como por ejemplo las audiencias públicas- que esperan ser abiertas, no deberían ser consideradas instancias de conflicto sino caminos para evitar los conflictos.

Una efectiva participación desde el empoderamiento ciudadano, poniendo en valor las iniciativas y cualquier actuación desde el involucramiento y por tanto desde la *participación ciudadana*, habilita la construcción de ciudadanía ambiental, que por el momento sigue siendo una tarea de pocos.

Nuestro sistema jurídico institucional, en lo administrativo, se basa en criterios de oportunidad y conveniencia, que lo habilitan dentro del principio de razonabilidad y de proporcionalidad a actuar conforme a la PPP que pretenda implementar. Por otra parte, la participación directa básicamente se despliega en el momento de emitir el voto y

luego el resto de la participación fundamentalmente es indirecta. Con estas limitaciones el instrumento -en este marco normativo que envuelve a la participación, al medio ambiente y a los derechos humanos- que se diseña preventivo, debería servir para evitar o minimizar efectos negativos en el ambiente.

Por ahora, el instituto de participación indirecta no vinculante que viene utilizándose es el mayormente regulado para temas ambientales como es el de las *audiencias públicas*; en el cual la información suele darse en el momento (no siempre observándose los caracteres esenciales de la información) y en el cual los “participantes” son más o menos escalones a saltar; vaciado de contenido real en sus fines porque el procedimiento se arma para cumplir un trámite, donde pocas veces en los instrumentos aprobatorios se mencionen las observaciones y los aportes hechos en las audiencias; fundamentándose las decisiones en contrario.

*La participación institucionalizada es un trámite y como todo trámite queda en un papel. La otra participación, la de construcción de ciudadanía es la que esperamos se concrete, la de los derechos humanos (la de los otros). En ese contexto se desarrolla en nuestro territorio una participación fragmentada, con demasiados silencios y demasiados gritos.*

Por ahora el nexo entre los derechos humanos y nuestra realidad en materia de información y participación ambiental *se encuentra inmersa entre los formalismos jurídicos y deformismos administrativos constituyéndose por lo tanto en uno de los principales desafíos en la implementación de la EAE.*

## Algunas reflexiones finales

En términos generales puede resaltarse que el componente participación, aparece como medular de la EAE- y conforma uno de los desafíos en su modalidad de integración en la metodología ya que nuestra normativa sobre el tema participación, en general, es amplia, pero poco eficiente y eficaz al ser enmarcada en un procedimiento de este tipo.

En los distintos niveles de gobierno -en cuyas administraciones públicas se implementan las audiencias públicas en particular y donde se regula e implementa mediante un procedimiento administrativo- se suele vaciar de contenido la participación convirtiéndola en un papel más que se incluye en un expediente a fin de ser viabilizado; y conforme sean los gobernantes de turno (este es un viejo desafío de participación directa que aún no logramos superar) esto se presenta más o menos evidente y obscuro.

En países como el nuestro, tenemos un largo camino de lucha entre intereses, donde los derechos colectivos recién están abriéndose camino (la aún reciente reforma del Código Civil y Comercial es un ejemplo de ello) a nivel de normas que sustenten la participación como derecho y puedan pararse con herramientas jurídicas sólidas ante otros derechos no colectivos. Y este no será el único desafío en la implementación de la EAE; es de esperar que tenga mejor futuro que la hasta ahora notoriamente manipulada en sus fines EIA, su hermana mayor. Para implementar este tipo de instrumentos, probablemente se requiera además un cambio en los valores y conductas; al menos si pretendemos llegar a buen fin con nuestra parte del planeta; pero esto ya excede la EAE...

# RUMBO 20.30.



26  
NOV

29  
NOV

**CONAMA 2018**  
CONGRESO NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

## Bibliografía

BID y BM. Plan Integral Estratégico para la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (PIECAS-DP). FUNDACIÓN NATURA- NATURA INC. Consultoría BID-BM, Año 2008-2011.

BID. *Guía para la Aplicación de la EAE como una Herramienta de Gestión en el BID*. Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Documento Final. 30 de abril de 2009.

BM. *Evaluación ambiental estratégica para la formulación de políticas Un instrumento para la buena gobernabilidad*, Kulsum Ahmed y Ernesto Sánchez-Triana Editores, 2008 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A. Washington, DC.2009

CAF. *Metodología De Evaluación Ambiental Y Social Con Enfoque Estratégico*. EASE-IIRSA. SZAUER M. et al. Grafhika Impresores Ltda. Santiago de Chile, Julio de 2012.

CANADA. *Regional Strategic Environmental Assessment in Canada. Principles and Guidance*. Canadian Council of Ministers of the Environment, 2009.

DAN LANSANA KOUROUMA *Approche Méthodologique D'évaluation Environnementale Stratégique Du Secteur De L'énergie: Application À La Dimension Régionale De La Politique Énergétique Guinéenne En Guinée Maritime* Thèse Présentée Comme Exigence Partielle Pour L'obtention Du Doctorat En Sciences De L'environnement -Université Du Québec À Montréal. MAI 2005 Recuperado de: <https://archipel.uqam.ca/6651/1/D1338.pdf>

DEL FÁVERO G., KATZ. R. “La Evaluación Ambiental Estratégica y su Aplicación a Políticas, Programas y Planes” en *Estudios Públicos 64* (primavera 1996). pp95-106.

DIEZ RODRÍGUEZ, J., *Abordando la Evaluación Ambiental Estratégica de la transición de México hacia las energías renovables*. Universitat Politècnica de Catalunya Barcelona. Director de Tesis: Dr. Lázaro V. Cremades Oliver Doctorado en Ingeniería de Proyectos y Sistemas. Escuela Técnica Superior de Ingeniería Industrial de Barcelona.

FACETTI J., “Evaluación Ambiental Estratégica para Elaboración de Políticas, Planes y Programas. Comparación de Metodologías”, *Manual Técnico Para la Gestión del Saneamiento Ambiental*. Ed. I, Asunción, MERCURIO, 2013, v. II.

FRANCO VIDAL A., *Pólos Minero-Siderúrgicos No Brasil: A Contribuição Da Avaliação Ambiental Estratégica No Caso De Corumbá*, MotaRio de Janeiro Maio de 2009.

GALVEZ, J et al., *Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) COSOP-BR Guatemala 2012-2016*, Estudio desarrollado a solicitud del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA, Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR, Guatemala, febrero de 2013.

GOMEZ OREA, D. et al, *Evaluación ambiental estratégica*, Ed. Mundiprensa, Madrid, 2014.

GÓMEZ VILLARINO M. *Evaluación Ambiental Estratégica: Desarrollo de un Modelo Metodológico para la Evaluación de la Sostenibilidad Ambiental en la Planificación Urbanística*. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Madrid. 2010.

IAIA. Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos / IEA (Instituto de Evaluación Ambiental) 1999. *Principles of Environmental Impact Assessment Best Practic*.1999.

*Informe Final Evaluación Socio-Ambiental Estratégica. Caso Ecuador: Programa De Caminos Vecinales (PCV) del MOP*. (Ministerio de Obras Públicas). DOCUMENTO N°1. Enero 2004. Ecuador.2004.

JILIBERTO HERRERA, R. A., “Evaluación Ambiental Estratégica: una contribución a la sostenibilidad del desarrollo turístico”, en *Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales* N.º 18, septiembre 2015, pp. 159-183.

JILIBERTO HERRERA, R. BONILLA MADRIÑÁN M., *Guía de evaluación ambiental estratégica Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) LC/W.287* Naciones Unidas, Santiago de Chile, noviembre de 2009.

JILIBERTO, R. et al., *Guía de Evaluación Ambiental Estratégica* Ministerio del Medio Ambiente

COORDINACIÓN Y EDICIÓN Unidad de Evaluación Ambiental Estratégica Grafhika Impresores Ltda. Santiago, Julio de 2012

LAATS H, *et al.*, La Experiencia de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas en Bolivia, *Programa de Cooperación al Desarrollo de la Embajada de los Países Bajos*, período 2004 - 2012, Bolivia.2012.

LOBOS V., “La evaluación ambiental estratégica como instrumento de gestión ambiental: conceptos, evolución y práctica” en Carmona L. *et al.*, *La Constitución y los derechos ambientales*. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

MARRERO BASULTO, J. *et al.*, “La evaluación ambiental estratégica como herramienta para el ordenamiento ambiental y el desarrollo sostenible en Cuba. Propuesta metodológica”. *Revista Cubana de Geografía*. Cuba. 2015.

MARULL, J., “Metodologías paramétricas para la evaluación ambiental estratégica”, en *Ecosistemas 14 (2)*, 97-108 Barcelona, España. mayo 2005. pp97-108.

MICHAEL SHORTMARK BAKERJEREMY CARTERSTEPHEN JAYCARYS JONES, *Strategic Environmental Assessment and Land Use Planning: An International Evaluation*, Taylor & Francis, 2013.

OCDE. *La Evaluación Ambiental Estratégica. Una Guía de Buenas Prácticas en la Cooperación para el Desarrollo. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*. Directrices y obras de referencia del CAD. 2007.

ONATE OÑATE, J., “Justificación y principios de la Evaluación Ambiental Estratégica” Dpto. de Ecología, Universidad Autónoma de Madrid. en <https://www.researchgate.net/publication/268356583>.

PAISES BAJOS. Organización Holandesa para la Cooperación para proyectos de asistencia enfocados en la reducción de la pobreza, con financiamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores de Holanda

PARTIDÁRIO, M. *Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica: Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico* en EAE. APA, Lisboa. 2012.

*Proceedings of International Workshop on Public Participation and Health Aspects in Strategic Environmental Assessment Convened to support the development of the UN/ECE Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Espoo Convention*, Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe, Edited by Jiri Dusik November, 2001.

RODRIGUEZ SANCHEZ, J. OÑATE RUCALBA, *et al.*, “Una Revisión bibliográfica de manuales y guías de Evaluación Ambiental Estratégica del Planeamiento Urbanístico” en *Ciudad y Territorio, Estudios territoriales XXXVIII* 2006. pp679-707.

*STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT (SEA) N°2 .A product of the Environmental Mainstreaming Initiative (www.environmental-mainstreaming.org) (supported by DFID and Irish Aid) International Institute for Environment and Development IIED 2006.*

*Strategic Environmental Assessment at the Policy Level Recent Progress, Current Status and Future Prospects, Edited by Barry Sadler, WB, MINISTRY OF THE ENVIRONMENT, CZECH REPUBLIC. 2005.*

*U.S. NEPA: National Environmental Policy Act. Política Medioambiental Nacional. Directrices Sec. 15165-15168. 1969 y ss.*

*UICN/ORMA. Lineamientos para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Centroamérica. Unidad de política y gestión ambiental UICN, San José, Costa Rica. 2007.*