



## Requisitos mínimos para una ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental

### ¿Por qué una ley de presupuestos mínimos de Evaluación de impacto ambiental?

La necesidad de prevenir daños ambientales es un aspecto central de la política ambiental actual tanto, a nivel internacional como nacional.

En el plano internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-23/17<sup>1</sup> sobre “Medio Ambiente y Derechos Humanos”, reconoció “*la relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos*”. En el mismo se destaca, principalmente, que los Estados están obligados a prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio. Esto implica que deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción, realizar estudios de impacto ambiental, establecer planes de contingencia y mitigar los daños ocurridos; actuar conforme al principio de precaución frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, que afecten los derechos a la vida y a la integridad personal, aún en ausencia de certeza científica.

En nuestro país, a partir del reconocimiento constitucional del derecho a un ambiente sano (artículo 41 de la reforma constitucional de 1994), Argentina ha avanzado en la sanción de diversas normas que, con distinto alcance (sectorial, transversal; nacional/provincial), han logrado brindar mejores herramientas para la protección de los múltiples ecosistemas que integran el ambiente argentino.

Sin perjuicio de ello, Argentina aún no cuenta con una norma que regule e identifique a nivel nacional los presupuestos mínimos con los que deberá contar el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), el cual -de acuerdo a la Ley General del Ambiente Nº 25.675, sancionada en el 2002-, es uno de los instrumentos de la política y gestión ambiental (artículo 8, inciso 2). Existen tan solo tres artículos en la Ley General del Ambiente (LGA) que explícitamente hacen referencia al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (artículos 11-13).

---

<sup>1</sup> Más información en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

Para la Dra. Berros<sup>2</sup>, el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental es uno “*de los dispositivos jurídicos que dan cuenta de la emergencia de la racionalidad precautoria y que pueden inscribirse en el llamado “paradigma de la seguridad” en el que se enrolan casos inmersos en un contexto de incerteza o controversia científica y donde se destaca la posibilidad eventual de daños graves o irreversibles* (Ewald, 1997).” De este modo, sostiene la citada jurista, la EIA, como dispositivo de gestión de riesgos, ensambla aspectos científicos y políticos para la toma de decisión sobre riesgos.

De acuerdo al Sistema Federal Ambiental argentino, las provincias -titulares del dominio originario de los recursos en consonancia con el artículo 124 *in fine*, son quienes ejercen el poder de policía en materia ambiental y las responsables de la aprobación de los distintos proyectos y actividades que van a desarrollarse en sus territorios, siendo a su vez quienes verifican el cumplimiento de las normas y realizan las tareas de control e inspección y aplican sanciones.

Sin embargo, la normativa provincial, aun cuando responda al dominio originario que poseen, resulta totalmente disímil y en muchos casos contradice los mandatos establecidos por la LGA. Esto ha dado lugar a varios fallos judiciales, como el caso Rodoni<sup>3</sup>, en el cual el Tribunal Superior de la Provincia de Buenos Aires ha revocado el acto administrativo del Municipio de Bahía Blanca, que aprobaba la construcción de un puente y la apertura de calles, entendiendo que la instancia de participación ciudadana es previa y obligatoria, y no meramente facultativa, según lo dispuesto por la ley provincial N° 11.723. Este tribunal ordenó que previamente a tomar cualquier medida vinculada a la ejecución de la obra, se lleve a cabo una EIA que garantice la participación ciudadana.

Otro ejemplo de ello es el fallo de la minera Agua Rica<sup>4</sup>, en la provincia de Catamarca, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación recordó la importancia de los estudios de impacto ambiental, que constituyen una herramienta central de política ambiental y que deben efectuarse sobre bases científicas, previamente al comienzo de las obras y con participación ciudadana, tal como lo establece la LGA. De estos antecedentes y situaciones, y a pesar del rol de la justicia en señalar las pautas mínimas de un sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, resulta clara la necesidad de contar con una norma que regule la materia con carácter de PPMs para todo el país.

Existen numerosos casos y situaciones en las que las actividades humanas impactan en ecosistemas compartidos o, debido a la movilidad de agentes contaminantes, las consecuencias ambientales no pueden ser abordadas desde el punto de vista de un solo ámbito político-administrativo (i.e. una

---

<sup>2</sup> Berros, Valeria (2010), “Evaluación de impacto ambiental, una mirada como dispositivo jurídico de gestión de riesgos”, Revista Derecho y Ciencias Sociales. Febrero 2010. Nº2.Pgs 68-83. ISSN 1852-2971 Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJyS, UNLP

<sup>3</sup> Rodoni, Juan Pablo y otros vs. Municipalidad de Bahía Blanca s. Amparo - Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley. 03/03/2010. Buenos Aires Suprema Corte de Justicia.

<sup>4</sup> Martínez, Sergio Raúl c/ Agua Rica LLC Suc. Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y Otros s/ Acción de amparo. 02/03/2016. Corte Suprema de Justicia de la Nación.

provincia). Al mismo tiempo, y toda vez que las normas existentes en la materia son diversas, existe la necesidad de contar con criterios mínimos para que todos los ciudadanos del país estén en igualdad de condiciones respecto a la protección ambiental dada a través del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En razón de ello, cuando una actividad tiene o puede tener efectos interjurisdiccionales, las autoridades nacionales deben tener mayor participación, involucrándose en el asunto. La Resolución 178/09 del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) define este organismo la responsabilidad de exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales.

Se debe asegurar la designación expresa de un organismo federal que establezca requisitos socio-ambientales pensando en la totalidad, y no solo circunscripta a cada jurisdicción por separado. Este organismo deberá estar dotado de competencia suficiente y capacidad real para controlar el cumplimiento de las requisitorias que imponga y para sancionar las infracciones que se sucedan.

Este documento integra los conceptos mínimos que no pueden faltar en una ley de presupuestos mínimos (ley de PPMM) sobre evaluación de impacto ambiental con el objeto de contribuir a un debate amplio y plural, necesario para la vida en sociedad del siglo XXI, que propondrá indefectiblemente nuevos desafíos en términos de tecnología y actividades con creciente e incierto impacto en el ambiente.

### **Elementos centrales e indispensables de una ley de PPMM de EIA**

El procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental puede ser definido como proceso jurídico, administrativo y técnico que tiende a identificar, predecir e interpretar los impactos ambientales que surgirían de la ejecución de una determina obra o proyecto. Esta identificación es realizada con el fin de prevenir, corregir, mitigar, posibles impactos negativos.

#### **1) Casos en los cuales no puede faltar un proceso de Evaluación de Impacto Ambiental:**

De acuerdo a la LGA *“Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución”* (Artículo 11).

De aquí se desprende que cualquier norma que busque regular con carácter de presupuestos mínimos el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental debe definir esos umbrales mínimos a partir de los cuales podría afectarse la salud o el ambiente de forma significativa.

En ese sentido, las normas que existen en la materia, brindan aproximaciones respecto a la forma de delimitar el tipo de proyectos y actividades susceptibles o no de degradar el ambiente de forma significativa. El procedimiento de evaluación de impacto ambiental deberá llevarse a cabo

indiscutiblemente respecto de los primeros, sin perjuicio de que cada jurisdicción pueda también disponer algún tipo de evaluación para los nombrados en segundo lugar.

En esa línea, una opción resulta realizar una enumeración no taxativa respecto del tipo de actividades que podrían degradar el ambiente significativamente. Allí se deberían incluir, por ejemplo: actividades vinculadas a la generación de energía hidroeléctrica, nuclear y térmica, administración y tratamiento de aguas servidas urbanas y suburbanas, manejo y disposición final de residuos peligrosos y domiciliarios, localización y modificación de parques y complejos industriales, exploración y explotación de hidrocarburos en cualquiera de sus formas, actividades mineras, construcción de gasoductos, oleoductos, acueductos y cualquier otro conducto de energía o sustancia, construcción de infraestructura como rutas, de rutas, autopistas, líneas férreas y aeropuertos, construcción de embalses y presas, actividades que modifiquen los paisajes, generación de gases tóxicos que modifiquen la calidad del aire.

Otra opción consiste en determinar la significancia de impactos de acuerdo a la presunción de mayor peligrosidad de las actividades, de acuerdo a, por ejemplo: determinada/s característica/s del proceso/s, superficies del área a ser afectada, riqueza del recurso a ser afectado, e irreversibilidad de los impactos.

En esa línea se encuentra lo reglado por la Ciudad de Buenos Aires este tipo de indicadores en la ley 123/452, donde se establecen las actividades, obras, proyectos y modificaciones que serán susceptibles de someterse a EIA<sup>5</sup>, previendo también dicha evaluación de acuerdo a determinadas características como tamaño, u obras que por su dimensión impacten en infraestructura o servicios existentes, por nombrar algunas. Asimismo, la Provincia de Buenos Aires lo prevé en la ley de Radicación Industrial, estableciendo la aplicación a todas las industrias ya instaladas que se amplíen o modifiquen dentro de la jurisdicción de la provincia<sup>6</sup>.

En ese sentido, la discusión de esta definición podría incluir una combinación de ambos criterios, al efecto de reforzar el grado de control de las actividades.

### **Etapas centrales de un procedimiento de evaluación de impacto ambiental**

Como fuera mencionado con anterioridad, se trata de un procedimiento con múltiples y diferentes etapas, cuyo propósito es hacer avanzar el grado de certeza y convencimiento respecto a que el proyecto y/o actividad podrá ser realizado de una manera compatible con el cuidado del ambiente, minimizando impactos y desalentando proyectos con riesgos innecesarios.

La LGA establece en su artículo 11 que toda obra o actividad que sea susceptible de degradar el ambiente, o alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de los ciudadanos, debe someterse a una EIA previo a su ejecución. Asimismo, en su artículo 12 establece que la manifestación debe

---

<sup>5</sup> Ley 123/452 Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Artículos 4° y 5°.

<sup>6</sup> Ley 11459 Provincia de Buenos Aires, Artículo 1°

realizarla el interesado en llevar a cabo el proyecto, y en su artículo 13 incluye el contenido de la presentación preliminar del proyecto.

El procedimiento de EIA estará a cargo de una autoridad competente, que será la responsable de impulsar el proceso en sus distintas etapas, asegurarse y controlar que cada paso cumpla con sus requisitos, no pudiendo llevarse a cabo en distinto orden o sin respeto a los plazos legales o necesarios para que cada etapa cumpla sus fines.

Entre dichas etapas se encuentran:

- 1) Una manifestación del interesado en realizar una actividad en la que se explica si se afectará o no al ambiente, seguida de un análisis y definición de la autoridad competente, respecto a si esta actividad, conforme fuera presentada, es susceptible de generar impactos significativos a la salud humana y/o al ambiente.
- 2) Una definición respecto al tipo de EIA que a priori será necesaria (evaluación de impacto ambiental, evaluación de impacto acumulativa, evaluación ambiental estratégica).
- 3) La presentación de un informe o estudio de impacto ambiental (EsIA), con la identificación de los impactos que se realizarán y las medidas de mitigación.
- 4) La existencia de una instancia de participación ciudadana (consulta o audiencia pública). La audiencia pública sirve para que la autoridad pueda escuchar las opiniones de todos los que tienen alguna objeción al proyecto que se está analizando. La consulta es la posibilidad de realizar observaciones por escrito. Esta instancia requiere el acceso adecuado y oportuno a la información ambiental vinculada al proyecto, para garantizar una participación ciudadana efectiva.
- 5) Evaluación y decisión por parte de la autoridad respecto del proyecto de obra o actividad. Existen tres posibilidades: autorizar el proyecto mediante declaración de impacto ambiental (DIA), rechazarlo o autorizarlo con condiciones; es decir, exigiendo variaciones o cambios en el proyecto original.

### **Sobre el estudio de impacto ambiental:**

Al tratarse de un documento que debe identificar y analizar los impactos posibles que generaría la obra o proyecto, deberá contener tres partes: la primera dirigida a identificar el medio natural y social donde se emplazará la obra; aquí es importante la valoración del área de influencia del proyecto, tanto en lo ecosistémico como en lo social.

El segundo, dirigido a describir la intervención humana y sus efectos sobre el ambiente y las personas. Dentro de los contenidos mínimos que deberá tener un estudio de impacto ambiental se integran: una

descripción del proyecto, obra o actividad incluyendo denominación, naturaleza, magnitud, localización geográfica, topografía, hidrología de superficie, flora y fauna presente y su correspondiente justificación. Se debe incluir el diseño físico a utilizarse en todas sus etapas, sea de construcción, funcionamiento o abandono. Es sumamente importante que se incluya además el manejo de todo tipo de desechos, en todas las etapas de desarrollo.

En una tercera instancia se deberán identificar los procesos para mitigar los impactos que surjan de las dos etapas anteriores.

- **¿Quién puede realizar los estudios de impacto ambiental?**

Las personas físicas o jurídicas que realicen los EslA, contratados por el interesado en desarrollar un proyecto o actividad, deberán gozar de idoneidad suficiente y comprobable para llevar a cabo el análisis que se requiere.

En ese sentido, y a los fines de facilitar la transparencia y mejorar el escrutinio público, resulta sumamente necesaria la creación de un registro de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas que sean idóneas en materia de EIA. El mismo operará como sistema que nuclea Consultores y Centros de Investigación, y podrá ser de carácter provincial, integrando información a nivel nacional.

Cada registrado debe acreditar que no incurre en conflicto de intereses al realizar dicho EslA. Cada profesional ceñirá su desempeño acorde con el Código de Ética suscripto por su colegiación, y en caso de no poseerlo, se ajustará su desempeño al juramento realizado como profesional de la materia correspondiente.

El Dictamen Técnico elaborado deberá contener un análisis específico de todas las materias de su conocimiento, debiendo su conclusión ser la consecuencia de una reflexión interdisciplinaria cuando de dicho estudio surja la afectación de varios ámbitos.

Los estudios tendrán carácter de Declaración Jurada y deberán ser suscriptos por el solicitante y por el profesional universitario habilitado y competente en la materia, que asuma la responsabilidad profesional. Asimismo, el/los profesional/es que realicen estos estudios, deben tener *expertise* acreditada en la materia competente.

El EslA deberá formar parte del expediente respectivo. La Autoridad de Aplicación deberá ponerlo a disposición del público en el plazo oportuno para dar cumplimiento a la instancia de participación ciudadana correspondiente.

- **Participación ciudadana en los procesos de EIA**

La participación ciudadana comprende el proceso mediante el cual se integra al ciudadano -en forma individual o colectiva- en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental. Es una

herramienta clave para la gestión del ambiente, ya que incorpora a los ciudadanos en los procesos de toma de decisión.

La LGA dispone en su artículo 19 que toda persona tiene el derecho a ser consultada y a opinar en los procedimientos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente o aquellos que puedan incidir en él. A continuación, en el artículo 20, se hace referencia a la obligación que les corresponde a las autoridades como consecuencia del derecho a participar: deberán institucionalizar como instancia obligatoria los canales adecuados para la garantía de este derecho, antes de proceder a dar autorizaciones a proyectos u obras que pueden generar impactos ambientales.

Esta herramienta está reconocida tanto en la legislación como en numerosos antecedentes jurisprudenciales.

Asimismo, en su artículo 21, la LGA, plasma que la participación ciudadana deberá asegurarse principalmente en los procedimientos de EIA. Sin embargo, en la provincia de Buenos Aires, la ley 11.723, como ya hemos mencionado, en su artículo 18 establece como facultativa la convocatoria a audiencia pública previamente a la Declaración de Impacto Ambiental.

La corriente jurisprudencial también deja clara la obligatoriedad de la instrumentación de instancias de participación ciudadana. En el fallo Rodoni<sup>7</sup> contra la Municipalidad de Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires, se hizo lugar al reclamo de un vecino que había planteado la aprobación de construcción de un puente y la apertura de calles sin la debida participación ciudadana, entendiéndola no como facultativa sino como una instancia previa y obligatoria. Y en el caso de Villivar, se dispuso la paralización de toda obra y proyecto sin la previa realización de una audiencia pública en los términos de la ley ambiental de la provincia de Chubut<sup>8</sup>.

Resulta fundamental que todas las personas interesadas y/o posibles afectadas sean invitadas a participar de las instancias de participación, y que cuenten con información completa y oportuna respecto al proyecto. Al mismo tiempo, resulta importante que los comentarios, preguntas, dudas y sugerencias vertidas sean tenidas en cuenta por la autoridad a la hora de tomar una decisión, para no desvirtuar su esencia y que la misma no se convierta en mero formalismo.

Toda ley de presupuestos mínimos que regule la EIA en sus diversas formas deberá contemplar los mecanismos necesarios para que las personas puedan participar de este proceso.

En este sentido, de acuerdo a las negociaciones llevadas a cabo para consensuar un acuerdo marco 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, se establece como base la participación ciudadana en estos procesos.

---

<sup>7</sup> "Rodoni, Juan Pablo y otros contra Municipalidad de Bahía Blanca" Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>8</sup> "Villivar, Silvana Noemí c/Provincia de Chubut y otros s/ Amparo"; -Expte.365-FO 390- Año 2002-; Esquel, 19 de Febrero de 2003. Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Es así como la autoridad convocante deberá realizar la audiencia o la consulta con el suficiente tiempo de antelación, brindando información de manera clara, oportuna y comprensible, para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.

En particular, la convocatoria a audiencias públicas o consultas por escrito debe realizarse a través de medios apropiados, que pueden incluir cualquier método de difusión, ya sea oral o escrito. Esta convocatoria deberá incluir:

1. El tipo o naturaleza de la toma de decisión ambiental en cuestión y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;
2. La autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;
3. El procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública.

Este derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados, disponibles conforme a las circunstancias del proceso, deberá ser claro y el tiempo de las exposiciones debe ser procedente. Previamente a la adopción de la decisión, la autoridad competente tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.

La difusión de las decisiones que resulten de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá ser de fácil acceso.

- **Participación especial para pueblos originarios:**

En caso de que el proyecto involucre o pueda afectar a pueblos originarios, debe asegurarse su participación en este proceso de toma de decisión según el marco legal vigente.

Nuestra Constitución Nacional, a través del artículo 75 inciso 17, reconoce la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, y distintos derechos como la personería jurídica, la propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan. Entre estos derechos, se debe garantizar su participación en la gestión de sus recursos naturales y otros intereses que los afecten. Además, el Código Civil, en su artículo 18, establece el derecho de posesión y propiedad comunitaria en consonancia con lo dispuesto en nuestra carta magna.

En el caso de las comunidades originarias, de acuerdo a las previsiones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -tratado ratificado por Argentina con rango superior a las leyes nacionales- surgen mandatos expresos e inequívocos en torno a las políticas que puedan afectar a los derechos indígenas en relación a las tierras, los recursos naturales, su entorno, cultura, espiritualidad y sus aspiraciones sobre el modelo de desarrollo local.

La consulta previa (CP) y de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) son derechos que tienen los pueblos originarios para fijar las prioridades de su desarrollo y participar en la utilización, administración y conservación de sus recursos naturales basado en su preexistencia étnica y cultural y en la libre determinación. Su objetivo es determinar si un proyecto puede llevarse a cabo en función de la afectación a un pueblo o comunidad originaria de cualquier tipo, incluso económica. En este aspecto difiere del proceso de EIA que se centra en afectaciones ambientales en un sentido amplio. Así, posee diferencias sustanciales en cuanto a objetivos, naturaleza jurídica y alcance, y en términos prácticos se modifica también el tipo de información que debe ser puesta a disposición para ser discutido.

Por otra parte, los procesos de CL y CLPI siguen estándares generales contenidos en normas de carácter supranacional (obligatoriedad, libertad, información, buena fe, respeto de instituciones representativas, mecanismos culturalmente apropiados) pero exige que los mismos sean adaptados a las distintas culturas y tradiciones de los pueblos. En esta línea, los tiempos y etapas del proceso no son definidos de manera general, sino de acuerdo con los valores de cada pueblo.

En cambio, el proceso de EIA tiende a ser relativamente estandarizado, regulado, y sigue los tiempos de la administración que varía según organismo, sector y nivel técnico de cada estudio.

Es por ello que resulta clave que el procedimiento de EIA pueda contener una flexibilidad que le permita articular estos derechos de manera apropiada -sin desvirtuarlos-, asegurando la intervención de los especialistas en la materia.

Además, y como varias comunidades han establecido en sus propios procedimientos culturalmente adecuados de consulta y consentimiento, es importante que el proceso de EIA respete estas formas de interacción y diálogo.

Una ley de PPM de EIA debería brindar las pautas generales para que se pueda articular sustantivamente un proceso de consulta previa y CLPI a comunidades posiblemente afectadas.

### **Alcances de las EIA ¿Qué tipo de evaluación ambiental corresponde para cada situación?**

Resulta clave que a partir de una norma de EIA se identifiquen situaciones particulares en las que la misma debería operar de manera distinta.

Entre estas situaciones particulares se identifican al menos tres:

En primer lugar, aquellas donde la actividad se ejecuta en una jurisdicción pero sus impactos ambientales pueden ocurrir en otra u otras jurisdicciones, o cuando la actividad se realiza en un recurso o ecosistema compartido entre dos o más jurisdicciones.

En segundo lugar, cuando se identifique un conjunto significativo de proyectos en una misma zona o ecosistemas, pudiendo incrementarse significativamente los impactos ambientales no previsibles y no

deseables. Esta circunstancia deberá ser definida en cada jurisdicción siguiendo determinados criterios, previendo además un mecanismo para que los particulares alerten a la autoridad de tal circunstancia.

En tercer lugar, cuando se desarrollen nuevos programas o planes de desarrollo para distintas ecorregiones o ecosistemas que puedan alterar significativamente la dinámica económica, social o ecológica de la zona.

- **Evaluación de impacto inter-jurisdiccional**

En numerosas ocasiones, y porque la concepción del ambiente no contempla ni sigue los límites político-administrativos, existen decisiones respecto a proyectos y/o actividades que requieren la intervención de distintas jurisdicciones. Por un lado, existen bienes naturales y ecosistemas que se encuentran en más de una jurisdicción, como puede suceder por ejemplo con cursos de agua. Por el otro, hay circunstancias en que, pese a que los bienes o ecosistemas se encuentren estrictamente en una jurisdicción, pueden identificarse impactos o efectos degradantes en otra/s jurisdicción/es.

En estas situaciones el tipo de evaluación de impacto ambiental a realizarse debe contemplar cómo integrar la institucionalidad inter-jurisdiccional a la toma de decisiones sobre proyectos y actividades en particular.

En caso de bienes o ecosistemas compartidos se deberá instituir una autoridad de carácter interjurisdiccional, como sucede para el caso de los recursos hídricos con los comités de Cuencas. La misma determinará su propio funcionamiento y cómo se realizarán las distintas etapas del proceso de EIA.

La Evaluación de Impacto Ambiental deberá ser integral respecto de todo el ecosistema, no pudiendo suplirse por evaluaciones parciales de cada jurisdicción.

Se deberá dar intervención al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS), quienes podrán ejercer distintas funciones necesarias para el avance del Sistema Federal Ambiental.

El COFEMA podrá funcionar como organismo encargado de resolver posibles conflictos entre jurisdicciones, prestando una plataforma política para la discusión y privilegiando el consenso.

El MAyDS brindará asesoramiento técnico institucional respecto de los proyectos, ofreciendo información ambiental relevante de base y apoyo para el desarrollo de los criterios técnicos necesarios tanto para la confección de los estudios de impacto ambiental a requerir a los particulares como acompañamiento en su evaluación, debiendo velar como -máxima autoridad ambiental- por evitar la degradación del bien ambiental en cuestión.

En aquellos casos en los que un ecosistema pueda generar impactos fuera de una jurisdicción, debe darse intervención a la/s jurisdicciones vecinas que serán convocadas al proceso, debiendo emitir dictamen vinculante respecto del avance o no de una determinada actividad. La posible afectada podrá

instar a que el análisis abarque la totalidad del proyecto si hubiera defectos en el mismo, y requerir la intervención de autoridades federales para garantizar la visión integral y dirimir posibles conflictos.

- **Evaluación ambiental estratégica**

Tiene por objeto evaluar las consecuencias o impactos ambientales durante la formulación de decisiones estratégicas por parte del sector gubernamental. La evaluación ambiental estratégica (EAE) debe ser tenida en cuenta en todas aquellas decisiones que se tomen en forma previa a la instancia de los proyectos específicos, de modo de prevenir o mitigar los efectos ambientales que pudieran generar las decisiones en el marco del desarrollo sustentable.

Una efectiva implementación de la EAE puede solucionar las insuficiencias que presenta la EIA, la cual por sí sola no es suficiente como mecanismo de gestión ambiental para evaluar ámbitos más amplios o generales. En particular, la EIA no logra integrar aspectos como los impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos; la delimitación del ámbito espacial y los plazos temporales en que se pone en práctica un proyecto; así como la falta de consideración de los impactos globales, entre otros aspectos<sup>9</sup>.

Este tipo de evaluación se encuentra reconocida en la Ley de Glaciares para todas las actividades que se generen en las zonas glaciaria y periglacial.

La EAE incorpora la sustentabilidad desde una perspectiva integrada y de manera anticipada en la formulación de políticas y en los procesos de planificación y ordenamiento territorial. Establece condiciones que propician el desarrollo, facilitando la identificación y el debate a las opciones de desarrollo, dando directrices que se apegan a la sustentabilidad. De este modo, se brindan pautas para direccionar las decisiones políticas hacia visiones más estratégicas, creando una cultura integral en los procesos de decisión.

En un modelo de pensamiento estratégico, el propósito de la EAE es ayudar a comprender el contexto de desarrollo, para identificar y abordar adecuadamente los problemas y encontrar opciones ambientales y de sustentabilidad viables para alcanzar los objetivos estratégicos. Se basa en concepciones de sistemas, procesos políticos, multiplicación del conocimiento, redes de actores, diálogos, cooperación intersectorial y gobernabilidad. Garantiza la implementación de procesos transparentes y participativos que involucren a todos los actores relevantes a través del diálogo, fomentando decisiones integradas en relación a los impactos presentes y futuros que podrían generarse.

El EAE, además, conlleva a que las decisiones sean determinadas por la óptica de un futuro deseable, y tiene objetivos de largo plazo acordes con esa visión. Este tipo de evaluaciones define estrategias asociadas con caminos para alcanzar los objetivos deseados, establece condiciones amplias e integradas

---

<sup>9</sup> Daniele, Claudio L., “Los Procedimientos de Evaluación Ambiental Estratégica y Evaluación de Impacto Ambiental”, Pág. 10.

<https://drive.google.com/file/d/0B0Mq78NesFuDT2VKNkEwMIRiQ28/view>

Rinaldi, Gustavo, “Doctrina del día: La Evaluación Ambiental Estratégica”.

<http://thomsonreuterslatam.com/2012/05/doctrina-del-dia-la-evaluacion-ambiental-estrategica/>

para el desarrollo futuro, y es flexible tanto en su formulación como en su ejecución, proporcionando una dirección sustentable para el desarrollo<sup>10</sup>.

Deben darse ciertas condiciones institucionales para un funcionamiento efectivo de este procedimiento, entre ellos: los objetivos ambientales deben estar definidos con claridad y ser coherentes con los objetivos de la política o plan y con los problemas y preocupaciones ambientales identificados. Los tomadores de decisiones de políticas y planes deben comprender su alcance e influir en el proceso de toma de decisión. Se debe disponer de información calificada, capacitar al personal evaluador y planificador de la decisión, asegurar el correcto seguimiento de los resultados y recomendaciones, y disponer de recursos financieros y operativos para la aplicación.

Resulta indispensable la participación activa de diversas instituciones públicas relacionadas con el objeto de evaluación. Para ello, se debe tener una adecuada comunicación entre los actores involucrados en el proceso, incluyendo a los tomadores de decisión como base para desarrollar un trabajo colaborativo.

Se deberá dar intervención correspondientemente al COFEMA, con acompañamiento del MAyDS, como responsable de desarrollar este tipo de evaluación.

Los instrumentos que deben someterse a EAE son los denominados Instrumentos de Ordenamiento Territorial, esto es: Planes Regionales de Ordenamiento Territorial; Planes Reguladores Intercomunales, Comunales y Seccionales; Planes Regionales de Desarrollo Urbano; Zonificaciones del Borde Costero y del Territorio Marítimo; y el Manejo Integrado de Cuencas, así como las modificaciones sustanciales de estos instrumentos.

Por otra parte, es facultativo para la autoridad de aplicación el sometimiento a EAE de cualquier otra política o plan de carácter normativo general que tenga impacto sobre el medio ambiente.

### **Evaluación de impacto acumulativa**

Una evaluación de impacto acumulativa tiene lugar cuando los impactos resultan de los efectos sucesivos, incrementales o combinados de un mismo proyecto o similar, así como también cuando a éste se suman los efectos de otros emprendimientos existentes, planificados y/o razonablemente predecibles. Este criterio ya ha sido utilizado por nuestra Corte Suprema de Justicia Nacional en el fallo "*Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo*", sobre desmontes en la provincia de Salta. En el mismo se demostró 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 seguramente será negativo.

---

<sup>10</sup> Guía de Orientación para la evaluación de Impacto Ambiental Estratégica en Chile: <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Guia-de-orientacion-para-la-eae-en-Chile.pdf>

El efecto acumulativo de varios emprendimientos fue el argumento esgrimido por la Corte Internacional de Justicia en el caso de las papeleras entre Argentina y Uruguay, permitiendo la relocalización de una de ellas en un sitio aguas abajo, en virtud del impacto acumulativo que producirían sobre el Río Uruguay.<sup>11</sup>

En los casos en los que la autoridad determine que en un mismo ecosistema existen distintos proyectos que están generando una presión excesiva a un ecosistema se podrá ordenar una evaluación de impacto acumulativa, siguiendo determinados criterios mínimos:

1. Cuando se trate de proyectos emplazados en una misma zona o área de influencia, como por ejemplo la instalación de plantas hidroeléctricas en cascada sobre el mismo río o cuenca.
2. Proyectos de extracción de hidrocarburos o metales en proximidad unos de otros.
3. Proyectos de tendido eléctrico en la misma ruta migratoria de aves.
4. Proyectos sobre un mismo recurso, tala de bosques, desarrollo minero, explotación y extracción de petróleo y gas.
5. Instalación de plantas termoeléctricas cercanas unas de otras.
6. Construcción de autovías, autopistas, líneas ferroviarias.
7. Aeropuertos y helipuertos.
8. Las plantas siderúrgicas, elaboradoras y/o fraccionadoras de productos químicos.
9. Empresas que realicen tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.

Asimismo, cada jurisdicción deberá establecer un mecanismo para que posibles afectados, organizaciones no gubernamentales que propugnan por la protección ambiental, universidades u otros organismos técnicos especializados, mediante petición fundada, requieran el desarrollo de este procedimiento.

Una vez que se determine dicha necesidad podrán suspenderse todos los pedidos y/o proyectos que se encuentren en proceso de EIA sin responsabilidad para el Estado. La autoridad deberá asegurarse que dicho análisis, así como su discusión mediante participación ciudadana, se realicen en el plazo no menor a 6 meses ni mayor a 18 meses.

---

<sup>11</sup> Más información en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/135/15877.pdf>

## Responsabilidades a cargo de la autoridad de EIA.

La autoridad ambiental responsable, en cooperación con otras autoridades pertinentes, según el caso y de acuerdo a la definición de cada jurisdicción, deberá como mínimo:

- *Establecer un sistema de generación de información de las líneas de base ambiental que involucre actividades como:* impulsar el mejor conocimiento de los ecosistemas y así contribuir a la mejor calidad de proyectos y actividades. Entre ellas: definir umbrales, puntos de inflexión, capacidad de carga o niveles de cambio inaceptables en la condición de los distintos proyectos, disponibilidad de información sobre las condiciones actuales de los ecosistemas; sobre las tendencias de cambio a dicha condición; proveer herramientas de modelaje y simulación regional que alienten una mejor planificación de actividades y proyectos; desarrollar marcos estructurados de mitigación, monitoreo y supervisión de los impactos acumulativos regionales<sup>12</sup>.
- *Desarrollar mecanismos de transparencia y divulgación:* crear mecanismos transparentes para divulgar toda la información disponible referida a emprendimientos propuestos o planificados, así como de todo el procedimiento de evaluación de impacto ambiental en sus distintas etapas; divulgar información sobre los impactos sociales y ambientales de proyectos existentes, con el fin de contribuir al aprendizaje de la comunidad y a la mejora de prácticas y proyectos.
- *Dar intervención a autoridades ambientales o especializadas:* cuando el proceso no se encuentra en cabeza de la autoridad ambiental, en el proceso de EIA deberá asegurarse intervención de la autoridad ambiental de mayor jerarquía correspondiente, quien deberá emitir dictamen sobre el proyecto, pudiendo preverse que el mismo resulta vinculante en determinadas situaciones.
- *Llevar a cabo mecanismos de monitoreo y control:* el seguimiento del proyecto no debe acabarse en la mera aprobación del proyecto o actividad mediante Declaración de Impacto Ambiental (DIA). En el momento de la aprobación de cada proyecto se establecerá la periodicidad y el tipo de controles y monitoreo a la que deberá someterse el proyecto. Entre los elementos a integrar deberá preverse la entrega de documentación pertinente instancias de inspección planificadas y aquellas no acordadas con el particular. Ante la solicitud de interesados y posibles afectados la autoridad podrá definir instancias participativas de monitoreo. Estos deben realizarse de modo transparente, haciendo pública toda la información relativa al proceso, resultados, sanciones por incumplimiento, etc.
- *Establecer un sistema de sanciones:* Ante las reiteradas infracciones al sistema de evaluación de impacto ambiental deberá instaurarse en la jurisdicción que cuente con él, un sistema de sanciones de distinto tipo que aliente el cumplimiento de las normas existentes en cada jurisdicción y aquellas nacionales.

---

<sup>12</sup>Más información en:

[http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2fc1e20048ac6048b3def76c57b0ebf6/IFC\\_CIA\\_Esp.pdf?MOD=AJPERES](http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/2fc1e20048ac6048b3def76c57b0ebf6/IFC_CIA_Esp.pdf?MOD=AJPERES)

**Autoridad de aplicación de una ley de PPMM de EIA:**

La autoridad de aplicación de la ley será la principal autoridad ambiental del país que deberá buscar que cada jurisdicción establezca su propio sistema de EIA en el plazo máximo de 5 años, presentando asesoramiento y apoyo de acuerdo con sus posibilidades.

En caso de ser necesario, requerirá apoyo de distintas autoridades sectoriales nacionales.