



Edición N° 4 – Diciembre 2023

### **¿Por qué la evaluación de impacto ambiental resulta insuficiente?**

La necesidad de incorporar la evaluación ambiental estratégica

Por Jorge Cejas \* y Flavia R. Romero \*\*

#### **RESUMEN**

El presente trabajo se propone identificar las diferencias de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), considerando a esta última como una herramienta superadora en lo que a gestión ambiental se refiere. Desde el punto de vista metodológico, la propuesta se basa en una investigación de tipo cualitativa con técnicas de investigación documental exploratoria de la normativa ambiental y bibliografía específica. Los resultados permitieron identificar las potencialidades de la EAE por sobre las limitaciones de EIA, para ser incorporada en los niveles más altos de toma de decisiones que puedan tener fuerte incidencia territorial, posibilitado por su practicidad para incorporar la dimensión ambiental en las fases más tempranas de diseño, planificación y ejecución de políticas públicas. La flexibilidad y adaptabilidad de la EAE permite su aplicación en diferentes ámbitos y escalas de trabajo, incorporando fuertes niveles participativos desde las fases más tempranas de planificación hasta la toma de decisiones. Dadas las particularidades superadoras de EAE y las demostradas ineficiencias de EIA en la gestión ambiental, es imprescindible la rápida implementación de la primera, pero de forma que contenga a la segunda y trabajando de forma articulada para poder promover el desarrollo sustentable de los territorios.

---

\* Cejas Jorge. Lic en Geografía. Maestrando en Gestión y Conservación Ambiental de la UNCa. Tesista maestrando Directora Cristina del Campo.

\*\*Romero Flavia Raquel, Licenciada en Geología de la UNCa. Maestrando en Gestión y Conservación Ambiental de la UNCa. Tesista maestrando Directora Cristina del Campo

**Palabras clave:** Evaluación Ambiental Estratégica - Evaluación de Impacto Ambiental - Gestión Ambiental - Instrumentos de Gestión.

**Abstract:**

This work aims to identify the differences and areas of application of the Environmental Impact Assessment (EIA) and the Strategic Environmental Assessment (SEA), considering the latter as an improvement tool in terms of environmental management. From a methodological point of view, the proposal is based on qualitative research with exploratory documentary research techniques of current environmental regulations and specific bibliography of the current context of the EIA and SEA. The results allowed us to identify the potential of the SEA over the strong limitations of the EIA, to be incorporated into the highest levels of decision-making that may have a strong territorial impact and with socio-environmental consequences, made possible by its practicality to incorporate the environmental dimension in the earliest phases of design, planning and execution of public policies. The flexibility and adaptability of SEA allows its application in different areas and scales of work, incorporating strong levels of participation from the earliest planning phases to decision-making. Given the surpassing particularities of EAE and the demonstrated inefficiencies of EIA in environmental management, the rapid implementation of the first is essential, but in a way that contains the second and working in an articulated way to promote the sustainable development of the territories.

**Keywords:** Strategic Environmental Assessment - Environmental Impact Assessment - Environmental Management - Management Instruments.

**Resumo:**

Este trabalho visa identificar as diferenças entre a Avaliação de Impacte Ambiental (AIA) e a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), considerando esta última como uma ferramenta de melhoria em termos de gestão ambiental. Do ponto de vista metodológico, a proposta baseia-se em pesquisa qualitativa com técnicas exploratórias de pesquisa documental de regulamentações ambientais e bibliografia específica. Os resultados permitiram identificar o potencial da AAE sobre as limitações da AIA, para ser incorporada nos mais altos níveis de tomada de decisão que possam ter um forte impacto territorial, possibilitada pela sua praticidade para incorporar a dimensão ambiental o mais cedo possível. fases de concepção, planejamento e execução de políticas públicas. A flexibilidade e adaptabilidade da AAE permite a sua aplicação em diferentes áreas e escalas de trabalho, incorporando fortes níveis de participação desde as primeiras fases de planejamento até à tomada de decisões. Dadas as particularidades ultrapassadas da EAE e as demonstradas ineficiências da AIA na gestão ambiental, a rápida implementação da primeira é essencial, mas de forma que contenha a segunda e trabalhando de forma articulada para promover o desenvolvimento sustentável dos territórios.

**Palavras-chave:** Avaliação Ambiental Estratégica - Avaliação de Impacto Ambiental - Gestão Ambiental - Instrumentos de Gestão.

## **INTRODUCCIÓN**

La insuficiencia de la evaluación de impacto ambiental (EIA) para abordar los desafíos del desarrollo sostenible genera discrepancias sobre qué es lo que es realmente prevenible en cuanto a la protección del medio ambiente. La EIA no logra abordar los aspectos estratégicos, acumulativos, complejos y participativos que implica el cuidado y la tutela ambiental en su máxima expresión.

El enfoque de la EIA se dirige en proyectos y actividades puntuales o individuales, definidos, diseñados sin poder ser influenciados de manera temprana mediante una visión de conjunto del sistema ambiental que conlleva la consideración de efectos acumulativos, como también la participación ciudadana frente a la decisión compleja sobre las magnitudes, importancia y posibles localizaciones de la actividad analizada. La escasa participación que posee la EIA se sume a lo informativo, su instancia plena llega a la audiencia pública manteniendo ese mismo carácter, sólo brindar información a los interesados y sin carácter vinculante de las opiniones o visiones del conjunto social.

La evaluación ambiental estratégica (EAE) es un instrumento gestión ambiental y territorial que permite la incorporación de la dimensión ambiental y de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas de alto nivel, en lo que respecta a políticas, planes o programas (PPP) así como sus alternativas, y constituye un procedimiento de mejora de estos instrumentos de planificación para el fortalecimiento de las instituciones. Es por ello que la EAE tiene una perspectiva mucho más abarcativa del sistema ambiental territorial, de los impactos ambientales, económicos, sociales, institucionales y políticos a nivel PPP con visión amplia, a escala regional o sectorial.

La EIA es deficiente en el abordaje del desarrollo sostenible, mientras que la EAE actúa de manera proactiva y complementaria a la EIA, dónde pueden conjugarse, retroalimentarse con el fin de que el camino de las decisiones de los altos mandos sean con criterios estratégicos en función de nuestro sistema jurídico nacional.

### **1. EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, CONTEXTO ACTUAL EN ARGENTINA**

El reconocimiento del derecho al ambiente de nuestra Constitución Nacional (CN) en su artículo 41, se amplía en la Ley General del Ambiente N° 26.765 que a su vez instrumenta la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que tiene como objeto evaluar los proyectos de desarrollo económico, de obras, instalaciones o actividades entre otros que impactan sobre el medio ambiente. Responde a un proceso en general que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos con una previsibilidad de corto, mediano a largo plazo en el área proyectada, enriquecida además de planes de manejo que definen las medidas preventivas, correctivas, de restauración, remediación y mitigación que deben ser llevados a cabo por los interesados, fundado en un balance de impactos positivo y negativos del cual surgen las acciones tendientes a la protección del ambiente.

La normativa ambiental vigente, estipula un procedimiento técnico administrativo de carácter preventivo (Figura 1), determinado por la Ley General del Ambiente N° 25.675 e incorpora el procedimiento de EIA como instrumento de política y gestión ambiental (artículo 8°), estando sujeto todo tipo de actividad que sea “susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa” (artículo 11°). La EIA se entiende como el instrumento de gestión ambiental y procedimental obligatorio frente a una iniciativa de un determinado proyecto o actividad específica.

El Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) constituye el documento técnico interdisciplinario que debe ser sometido al procedimiento jurisdiccional donde se asienta el proyecto particular, presentado por el proponente sea público o privado, en el ámbito de decisión de la autoridad de aplicación ambiental. El EsIA es analizado en una instancia previa a la toma de decisión de la autoridad de aplicación, del cual el mismo se expide sobre su ejecución mediante una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), siendo en definitiva la materialización del principio de prevención que rige en materia ambiental.

- Ver Figura 1.

A nivel nacional existen otras leyes que refuerzan el cumplimiento de la EIA como instrumento de la política y la gestión ambiental - fijado por la Ley N° 25.675 - que en orden cronológico se cita:

Tabla 1. Normativa nacional que instrumenta la EIA

Normativa vigente que instrumenta la EIA	Consideraciones
<b>Ley N° 22.351/80 de Parques Nacionales. Resolución N.º 639/2023.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualiza el texto del Reglamento de EIA de la Administración de Parques Nacionales (APN) donde fija el procedimiento técnico de EIA que debe ser sometido el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) -de incidencia alta-, el Informe de Impacto Ambiental (IIA) - de incidencia media- y el Informe Medio Ambiental (IMA) - de incidencia baja- para la infraestructura, servicios y equipamiento, servicios turísticos, usos, aprovechamientos y otros proyectos que considere la APN.</li> </ul>
<b>Ley N° 23.879/90 de Obras Hidráulicas (Decreto N° 2241/90).</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evalúa los impactos de cada represa nacional o internacional desde el punto de vista sismológico, geológico, hidrológico, sanitario y ecológico en general, por medio del EsIA cuya participación es sujeta a la presentación del informe de los resultados alcanzados en el ámbito del Congreso de la Nación en audiencia pública. El informe es de carácter no vinculante.</li> </ul>

(Continuación)

Normativa vigente que instrumenta la EIA	Consideraciones
------------------------------------------	-----------------

<b>Ley N° 24.051/92 de Residuos Peligrosos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La EIA respecto de todas las actividades relacionadas con los residuos peligrosos y la presentación del EsIA para plantas de tratamiento y/o disposición final entre otros.</li> </ul>
<b>Ley N° 24.216/93 del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, adoptado en Madrid.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La protección del medio ambiente antártico y de los ecosistemas dependientes, determinado a través la Evaluación Medioambiental Global (EMG) cuando la identificación y su valoración del impacto es más que mínimo y transitorio.</li> </ul>
<b>Ley N° 24.585/95 de la Protección Ambiental para la Actividad Minera, título complementario precediendo al título final del Código de Minería.</b>	<p>Instituye la presentación del IIA para las actividades mineras comprendidas en el artículo 4° de la mencionada norma ambiental minera. En Catamarca existe la Declaración Jurada de Actividades Prospectivas No Invasivas y Actividades Geológicas, Mineras y Ambientales No Invasivas que precede a la presentación del IIA (en caso de no presentar antecedentes de IIA) o bien en convivencia, cuando el IIA está aprobado, como una instancia procedimental previa o paralela para el desarrollo de líneas de base ambientales, estudios superficiales de impactos nulos y sin descargas al ambiente.</p>
<b>Ley N° 25.675/02 - Ley General del Ambiente</b>	<p>Determina la evaluación de impacto ambiental, como instrumento de la política y la gestión ambiental, aplicable a toda obra o actividad que puede degradar el ambiente, en algunos o todos sus componentes. Se debe presentar, cuando la autoridad ambiental lo determine, un EsIA. La participación ciudadana deben asegurarse en el procedimiento de EIA.</p>
<b>Ley N° 26.331/07 de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos.</b>	<p>Prevé la EIA para las actividades de desmonte o de aprovechamiento sostenible a través del EsIA. Estipula la realización de la audiencia pública previa emisión de la autorización, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 25.675.</p>
<b>Ley N° 26.639/10 de Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.</b>	<p>Define la EIA para las actividades no prohibidas en función de su escala de intervención y participación ciudadana previa a su autorización y ejecución.</p>
<b>Ley N° 27.328/16 de Contratos de Participación Público - Privada (Decreto de Promulgación N° 1203/2016 y Decreto Reglamentario N° 118/2017).</b>	<p>Refiere a proyectos en los campos de infraestructura, vivienda, actividades y servicios, inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica y que en el artículo 13° inciso g) se prevé el impacto socio ambiental que provocará el proyecto (Disposición 2/2019 (DI-2019-2-APN-SSPPP#JGM) se definió una guía metodológica para la elaboración del dictamen del artículo 13° de la mencionada norma, que incorpora los aspectos socioambientales.</p>

Normativa vigente que instrumenta la EIA	Consideraciones
<b>Ley N° 27.520/19 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tiene como finalidad el desarrollo de directrices para incorporar en los procesos de EIA las consideraciones relativas a los impactos del cambio climático, conforme al Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. A su vez contempla proceso de participación para las acciones de adaptación y mitigación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Actualmente las provincias tienen regulada la EIA a través de la política ambiental nacional o bien por leyes específicas de EIA<sup>1</sup>. Es de esperar que por las características de la EIA, el proceso técnico de análisis sea de carácter preventivo, solo para avizorar los impactos que puedan generar los proyectos de desarrollo en los futuros escenarios aunque no siempre funciona la herramienta preventivamente. A menudo la EIA no logra adaptarse al contexto del proyecto cuando la decisión de iniciación ya está tomada (gestión semi-adaptativa) o bien, actuar de manera reactiva (gestión reactiva) cuando el proyecto ya está en ejecución y en paralelo se desarrolla la EIA. En ambos casos estos procesos se encuentran en vías de ser presentado ante la autoridad ambiental cuya consecuente autorización de actividades responde a un trámite administrativo, para dar formalidad y regularidad al proyecto próximo a iniciarse o en ejecución.

## 2. LAS LIMITACIONES DE LA EIA EN LA GESTIÓN AMBIENTAL

Si bien la EIA es una herramienta fundamental en la gestión ambiental a escala de proyectos, presenta limitaciones en cuanto a la garantía de reducir potenciales conflictos sobre la simultaneidad de proyectos que pueden convivir en un mismo territorio y que dan pie al impulso de la EAE como herramienta complementaria.

Tabla 2. Limitaciones de la EIA

Limitaciones	Consideraciones
<b>Insuficiente consideración de los</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “La multiplicidad de decisiones menores e independientes y su interacción pueden causar</li> </ul>

<sup>1</sup> Por ej. la provincia de Catamarca regula la EIA a través de la Disposición N° 074/2010 conforme a los artículos 11°, 12° y 13° de la Ley N° 25.675/02 de Política Ambiental Nacional. En la provincia de Córdoba mediante la ley 10208 y cc.

<b>impactos indirectos, acumulados y sinérgicos</b>	<p>un efecto muy significativo que no es posible abordar desde la EIA, dado que no tiene la flexibilidad práctica suficiente como para evaluar la sumatoria de los impactos generados por distintas propuestas individuales en un sitio o para considerar los efectos acumulativos que podría generar la combinación de varios proyectos”<sup>b</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las normas imponen la obligatoriedad de evaluar los impactos acumulativos, sumados los producidos por los proyectos individuales y los indirectos que “en la práctica la atención que reciben es marginal, tanto por la falta de acceso a la información de otros proyectos ubicados en el área de influencia, como la incapacidad estatal de evaluar proyectos de diferente índole en dimensiones territoriales mayores”<sup>b</sup></li> </ul>
<b>Alcance espacial restringido e inadecuada planificación temporal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“La visión de proyecto que presenta la EIA le impide considerar áreas geográficas más amplias y plazos más largos, y así el plazo de ejecución y funcionamiento de un proyecto individual resulta inapropiado para el análisis de impactos indirectos, acumulados y sinérgicos”<sup>b</sup></li> <li>La EIA se limita a un ámbito geográfico, como una pieza aislada que no tiene en cuenta los impactos que podría generar junto con otros proyectos cercanos.</li> <li>“La EIA se realiza con el proceso de planificación muy avanzado, lo cual no permite evitar los impactos producidos en una escala superior a la del proyecto”<sup>b</sup></li> <li>“En la EIA la evaluación se lleva a cabo por lo general en la fase final del proyecto cuando ya no existe la posibilidad de plantear o introducir cambios significativos”<sup>b</sup></li> </ul>
<b>Limitada consideración de alternativas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>“Cuando la propuesta de actividad llega a la fase de EIA, la mayoría de los aspectos técnicos y operativos ya se han concretado de forma casi irreversible en decisiones previas. Esto no solo afecta a aspectos como localización, diseño o procesos de la actividad, sino sobre todo a la selección de un determinado curso de acción, del cual el proyecto no es sino su última concreción”<sup>b</sup></li> <li>La “consideración de alternativas en la EIA, muchas veces éstas presentan inviabilidad técnica o se autoexcluyen por su excesivo costo económico”<sup>b</sup></li> </ul>

- El costo social y la injerencia política limita las opciones en la EIA por sobre la viabilidad técnica ambiental.
- La “consideración de las alternativas en la EIA en las fases más estratégicas de la cadena de decisiones excede las posibilidades de la EIA”<sup>b</sup>

(Continuación)

Limitaciones	Consideraciones
<b>Falta de tratamiento de las problemáticas globales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un instrumento que actúa a nivel de proyecto y actividades puntuales.</li> <li>• “En muchos casos sus aspectos técnicos impiden abordar los institucionales, políticos y económicos”<sup>a</sup></li> <li>• “La EIA no conduce a un análisis integral de sustentabilidad, ya que esencialmente no tiene como objetivo principal el desarrollo sustentable sino la evaluación de un proyecto en particular”<sup>b</sup></li> <li>• “Temas como el cambio climático, reducción de la huella de carbono, reducción de huella hídrica, la pérdida de biodiversidad, así como el alineamiento de los temas ambientales con otras cuestiones que hacen a la sustentabilidad (reducción de la pobreza, cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, etc.) no suelen realizarse en el contexto de la EIA y parece complejo que ello pueda darse”<sup>b</sup></li> <li>• Los EIA “aún presentan un sesgo importante hacia el tratamiento de los aspectos biofísicos, sin poner en su justa dimensión los efectos sociales, económicos y estéticos”<sup>b</sup></li> </ul>
<b>Excesivo formalismo y rigidez</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La EIA “se ha terminado reduciendo al cumplimiento de un trámite donde la institucionalidad no logra resguardar los fines del instrumento”<sup>a</sup></li> <li>• La EIA ha dejado de ser “una herramienta que provee insumos para la decisión, a una suerte de habilitación otorgada por el Estado”<sup>b</sup></li> <li>• La “EIA regulada en detalle en cuanto a sus plazos, documentación a presentar, etapas, en ocasiones puede convertirse en un paso formal a cumplimentar en el marco de un proyecto, mas no una instancia de mejora ambiental del mismo”<sup>b</sup></li> </ul>
<b>Participación Ciudadana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es relevante en la prevención de conflictos socioambientales, donde los proyectos pueden verse afectados por demandas de las comunidades u organizaciones para lograr un reconocimiento efectivo de las situaciones comunitarias sobre aquellas decisiones que pueden afectar en sus territorios.</li> </ul>



- Difícilmente está considerado en los inicios de la elaboración del EsIA, IIA y otros documentos técnicos previstos en la normativa ambiental vigente.
- La participación es de carácter informativo frente a un inminente desarrollo productivo.
- “La participación se limita a las audiencias públicas (con las limitaciones que conlleva).”<sup>a</sup>

(Continuación)

Limitaciones	Consideraciones
<b>Comunicación e información privada - institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son deficientes.</li> <li>• Poco accesibles y muy burocráticos para la ciudadanía.</li> <li>• La búsqueda de instrumentos legales administrativos debería ser más eficiente en los motores de búsqueda.</li> <li>• El Estado difícilmente muestra información clara y oportuna, para aquellos ciudadanos puedan realizar intervenciones fundamentadas en los canales formales y el derecho de participar activamente en asambleas, audiencias y eventualmente ejercer el derecho de acceso a la justicia.</li> <li>• Cuando la información ambiental no se encuentra disponible, los ciudadanos buscan fuentes alternativas, se crean sesgos informativos, aumentan los temores y la desconfianza sobre el alcance del proyecto o planificación y sus impactos potenciales, lo cual puede conllevar la generación de conflictos socioambientales y rechazo espontáneo del proyecto.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de <sup>a</sup> del Campo C. (2018); <sup>b</sup> Bibiloni H. M. y Piovano G. (2020).

### 3. LA NECESIDAD DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA

La Evaluación Ambiental Estratégica se posiciona como un instrumento de gestión superador en lo que a cuestiones ambientales se refiere. Si bien su existencia no es nueva, su aplicación es vista con necesidad recién en estos últimos tiempos, especialmente en Argentina, donde el instrumento más utilizado es la EIA, de visión proyectista y rigurosa.

La EIA no logra reducir las problemáticas ambientales que, más allá de reducirse, se acrecientan, debido a que se direcciona el tratamiento de los efectos producidos en el ambiente y no la raíz del problema. Resulta necesario incorporar la dimensión ambiental en las órbitas superiores de gestión, donde se deciden los rumbos de una determinada región o sector en consonancia con sus políticas públicas, planes y programas (PPP). No obstante, en la década del '90 se ha sostenido una comprensión de la EAE como un instrumento de

evaluación ambiental de naturaleza estratégica, concebido como un marco flexible de elementos clave, que actúa de manera estratégica en un proceso de decisión con una función facilitadora y que asegura un valor agregado a la toma de decisiones.

La EAE se define como instrumento de naturaleza estratégica que ayuda a crear un contexto de desarrollo para la sustentabilidad, mediante la integración de las cuestiones ambientales y de sustentabilidad en la toma de decisiones, evaluando las opciones de desarrollo estratégico en relación a las condiciones de contexto (Partidario, 2014, p. 19).

Por su parte, Sadler y Verheem (1996) afirman que la EAE es el proceso sistemático de estudiar y anticipar las consecuencias ambientales de las iniciativas propuestas en los altos niveles de toma de decisión. Este proceso tiene como objeto incorporar el criterio ambiental desde el primer momento, como elemento de decisión en todos los sectores y grados de la planificación al mismo nivel que los criterios económicos y sociales. En esta definición se entiende que la EAE es un procedimiento para estudiar las consecuencias ambientales de PPP e incorporar esas consecuencias ambientales en la decisión (Jiliberto, 2009).

En consecuencia, la finalidad de la EAE radica en facilitar la comprensión del entorno de desarrollo de la estrategia bajo evaluación. Esto implica una identificación precisa de los desafíos, potencialidades y tendencias predominantes dentro de éste sistema territorial, orientándose a evaluar las opciones estratégicas, priorizando aquellas que, desde una perspectiva ambiental y de sustentabilidad, sean mayormente factibles. Es decir, se busca la viabilidad a través de un enfoque cauteloso que anticipe riesgos y promueva oportunidades, permitiendo así el alcance de los objetivos estratégicos de manera efectiva.

La EAE en un enfoque de pensamiento estratégico, tiene tres objetivos muy concretos:

- a. Fomentar la integración de ambiente y sustentabilidad (incluidos aspectos biofísicos, sociales, institucionales y económicos) estableciendo condiciones habilitantes para acoger futuras propuestas de desarrollo.
- b. Agregar valor a la toma de decisiones a través del análisis de las oportunidades y los riesgos que conllevan las opciones de desarrollo y mediante la transformación de problemas en oportunidades.
- c. Cambiar mentalidades y crear una cultura estratégica en torno a la toma de decisiones, al promover la cooperación institucional y el diálogo, evitando los conflictos.

Asegurar el logro de los objetivos mencionados confirma el fortalecimiento de la perspectiva estratégica, sistémica y abarcadora en todas las cuestiones ambientales mediante la EAE. Esto garantiza un marco de sustentabilidad al facilitar la identificación, análisis y selección de opciones de desarrollo que orienten hacia decisiones más sostenibles en un territorio, integrando de manera global todos sus elementos conformantes.

La EAE se destaca por su capacidad para detectar oportunidades y riesgos en las opciones analizadas, considerando procesos acumulativos que pueden influir en el desarrollo a largo plazo. Además, promueve la sugerencia de programas de seguimiento a través de una gestión estratégica y el monitoreo constante de acciones y decisiones, asegurando una evaluación continua de los impactos y ajustes necesarios. Otro aspecto crucial es su compromiso con la

promoción de procesos de gestión participativos y transparentes. La EAE involucra a todos los actores relevantes, fomentando la toma de decisiones más integradas y socialmente aceptadas. Este enfoque inclusivo contribuye a la construcción de consensos y al desarrollo de estrategias que reflejen las necesidades y visiones de la comunidad, fortaleciendo así la legitimidad y efectividad de las decisiones adoptadas.

### **3.1 SURGIMIENTO DE EAE Y SU RELACIÓN CON EIA**

La EAE tiene su origen en el marco del surgimiento de la EIA en Estados Unidos a finales de los años 60 a través de la *National Environmental Policy Act* (NEPA), como contribución a la planificación biofísica y al análisis de políticas. Esto se debe a que en su origen, la EIA fue proyectada como una herramienta integral y de mayor alcance, tendiente a evaluar desde la perspectiva ambiental todos los niveles de decisión, incluyendo no sólo proyectos, sino también políticas, planes, programas, e incluso regulaciones y propuestas legislativas (SAyDS, 2019).

Por lo anterior, el propósito general de la EAE era asegurar que las cuestiones ambientales fuesen consideradas en forma adecuada durante las primeras etapas del proceso de formulación de políticas y de planificación en un sentido amplio (Dalal-Clayton y Sadler, 2005).

Posteriormente y dentro del marco del Convenio de Espoo (1991) para la Evaluación de Impactos Ambientales Transfronterizos de los Estados parte, se firma en el año 2003, en la ciudad de Kiev, el Protocolo de Evaluación Ambiental Estratégica. Este protocolo constituye el primer instrumento jurídico internacional que regula la herramienta, a la fecha ratificado por 32 países de la Unión Europea (SAyDS, 2019). Sin embargo, la promulgación de la Directiva Europea 2001/42 había generado presión adicional por la comprensión de EAE como un procedimiento legal semejante a EIA, y restringió su uso a la evaluación de planes y programas que fijan las condiciones para el desarrollo de proyectos (Dalal-Clayton y Sadler, 2005).

Fuera de la Unión Europea (UE) también se implementó la EAE como tendencia internacional por organismos como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en tanto organismos de financiamiento o como promotores del desarrollo sustentable, estableciendo estándares para la incorporación de aspectos ambientales desde las fases más tempranas de planificación.

A nivel regional Chile y Colombia son países que cuentan con procedimientos establecidos, mientras que Perú y Bolivia no poseen un procedimiento específico, pero aplican la EAE como práctica basada en normativa general (SAyDS, 2019).

El nuevo concepto de EAE no trata sobre una evaluación (reactiva) del impacto ambiental de políticas, planes y programas (PPP) propuestos, sino de:

- a. Evaluar visiones alternativas e intenciones de desarrollo incorporadas en políticas, planes o programas, en forma tal que se asegure la plena integración de las consideraciones biofísicas, económicas, sociales y políticas relevantes.
- b. Disponer de un enfoque centrado en la toma de decisiones que le preste más atención al contexto institucional e integre las consideraciones ambientales en todas las etapas del proceso de toma de decisión.

- c. Facilitar la transformación estratégica al influir en decisiones estratégicas seleccionadas.

Actualmente y como resultado, tenemos que coexisten diferentes formas de EAE como práctica basada en normativa general, procedimiento institucional establecido, como requisito solicitado por organismos de financiamiento y práctica voluntaria.

- *Ver Figura 2*

En el contexto del desarrollo de herramientas para la gestión ambiental, el surgimiento de la EAE marcó un hito significativo al introducir una perspectiva integral y a largo plazo. A diferencia de la EIA, que tradicionalmente se enfoca en los efectos puntuales de proyectos específicos, la EAE surge como una respuesta necesaria para abordar las complejidades ambientales en su totalidad, siendo ambas herramientas complementarias y necesarias para la reducción de los efectos negativos que pudieran imposibilitar el desarrollo sostenible.

Si bien ambas surgieron al mismo tiempo, con las mismas finalidades pero con escalas de actuación diferentes, con el paso del tiempo y en la práctica, se ha observado una desviación notoria de la EIA y una escasa o nula aplicación de la EAE. La EIA ha sido fuertemente viciada, convirtiéndose en un instrumento enfocado en atender síntomas superficiales de los problemas ambientales sin abordar las raíces fundamentales de los mismos. Se transformó en un instrumento del que se apropiaron determinados perfiles profesionales con acotada visión del sistema ambiental, y que terminaron por reducir drásticamente sus potencialidades para una efectiva gestión del medio ambiente, sumiéndola en un proceso meramente administrativo en el que el Estado y los proyectistas contribuyeron a su decadencia e ineficiencia.

### **3.2 ASPECTOS SUPERADORES DE LA EAE RESPECTO A LA EIA**

La EIA y la EAE están diseñadas para prevenir los efectos negativos del desarrollo económico en el medio ambiente, considerándose ambas herramientas complementarias y que aplicadas de forma conjunta y coordinada pueden fortalecerse, consolidarse, convivir y retroalimentarse de manera continua.

- *Ver Figura 3* Resulta de principal interés abordar este tema debido a que ambos procesos son pensados como similares por quienes desconocen el tema. Las diferencias entre estos dos instrumentos de gestión ambiental van más allá de su escala de aplicación, lo que generalmente es lo primero en ser remarcado por la literatura disponible.

Tenemos que saber que mientras la EIA se enfoca en los efectos que causa el desarrollo en el ambiente, la EAE se centra en evaluar los efectos del ambiente en el desarrollo. Eso significa que, en un plano estratégico, el ambiente ayuda a establecer las condiciones para el desarrollo y que la EAE debe evaluar si se están tomando en cuenta. Esto ha sentado una visión importante que apunta al entendimiento de la función que cumple EAE y que

respalda que el concepto tiene que ver con la integración de las cuestiones ambientales a los procesos de desarrollo (Partidario, 2012).

- *Ver Figura 4*

Mediante la integración, la EAE contribuye a establecer condiciones contextuales propicias en aspectos ambientales y de sostenibilidad, permitiendo que el proceso de desarrollo avance de manera sostenible y sea más factible de concretarse. Esta aproximación se presenta como una estrategia de actuación proactiva, a diferencia del enfoque de EIA, que se centraría en evaluar directamente los impactos ambientales de las propuestas de políticas, planificación y programación. Este enfoque implica saber que EAE no debería tratarse de una evaluación directa de los efectos ambientales de las propuestas que territorialmente se apliquen, sino que debiera evaluar las condiciones sociales, políticas, económicas, tendientes a la creación de mejores contextos y resultados en las decisiones relacionadas con el ambiente y la sustentabilidad, lo que mejoraría la capacidad de decisión con el fin de evitar futuros efectos ambientales negativos por causa de los proyectos de desarrollo (Partidario, 2012).

Dada su naturaleza, la EAE abarca diversas actividades con un alcance más amplio, a menudo extendiéndose por períodos de tiempo más prolongados en comparación con la EIA de un proyecto, sin reemplazar ni suprimir esta última. En términos generales, la EIA se orienta a abordar los síntomas de los problemas ambientales, es decir, aquellos aspectos fácilmente perceptibles y observables, como la contaminación ambiental, la congestión del tráfico o la desigualdad social en un territorio. Sin embargo, estos representan los efectos o síntomas que comúnmente se confunden con el problema real, distanciándonos de la identificación de las causas subyacentes.

Identificar y evaluar los problemas es una tarea mucho más compleja y desafiante. A modo de ejemplo, si el síntoma del problema es la congestión vehicular y la contaminación sonora o atmosférica, puede resultar que el verdadero problema sea la estructura urbana y cómo se encuentra distribuida territorialmente la población y los servicios.

Tabla 3. Comparaciones de la EAE y EIA, a nivel de gestión.

EAE	EIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El punto de vista es estratégico y a largo plazo.</li> <li>• El proceso es cíclico y continuo.</li> <li>• El propósito es ayudar a construir un futuro deseable, no predecir el futuro.</li> <li>• La definición de lo que se busca es vaga, hay mucha incertidumbre y la información disponible siempre es insuficiente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La perspectiva es una aplicación de corto y mediano plazo.</li> <li>• El proceso es individual, motivado por propuestas concretas de intervención.</li> <li>• El proceso es conocer el futuro, anticipar los impactos potenciales, sobre la base de predicciones de los eventos del pasado.</li> <li>• La definición de lo que se busca realizar es relativamente precisa y los datos están razonablemente</li> </ul>

- 
- El seguimiento siempre se realiza a través de la preparación y el desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos.
  - Es posible que la estrategia jamás se ponga en práctica, dado que las acciones establecidas en los planes y programas pueden nunca implementarse.
- disponibles o pueden reunirse mediante trabajo de campo.
  - El seguimiento se realiza mediante la construcción y la ejecución del proyecto o planes detallados.
  - Los proyectos que requieren EIA se ejecutan una vez asegurada su viabilidad ambiental
- 

Fuente: Partidario, 2012.

A pesar de todo esto, EIA puede y debe ser complementaria de EAE, pues es uno de los instrumentos aptos para aplicar las directrices que de esta última surjan y transformarse en parte de su seguimiento. La EAE conduce al desarrollo a través de marcos estratégicos para proyectos futuros y/o nuevos enfoques para proyectos presentes, permitiendo así generar directrices que orienten el alcance de los estudios de impacto ambiental reduciendo costos, tiempos y potenciales conflictos (SAyDS, 2018).

Además de lo anteriormente expuesto, la EAE posibilita y fortalece los procesos participativos y el componente social del proceso de evaluación ambiental, algo que fue dejado de lado por los procesos de EIA, o bien poco considerados por su carácter no vinculante. Esta promoción de la participación de los actores claves genera mayor transparencia en la toma de decisiones, y reduce considerablemente los conflictos al incluir el punto de vista de los destinatarios en la construcción de las herramientas de gestión territorial.

La participación de la EAE comienza dentro del ámbito de decisión, entre los diversos actores del organismo proponente o bien de la organización que genera la propuesta de PPP, conducente a llevar a cabo un procedimiento de EAE interno con participación impropia y un primer informe final con el PPP consensuado. Este primer informe junto con el PPP transparentado por la organización proponente, debe llevar el proceso a un contexto político social de participación más abierta, donde el abanico de actores es más abarcativo y la multiplicidad de opiniones hacen de la EAE una herramienta inherentemente participativa y social desde las fases más tempranas, desde el diseño de la estrategia traducido en PPP hasta la evaluación y análisis concluyente que debe ser, como todo procedimiento de análisis de documento, aprobado por la autoridad de aplicación ambiental de la jurisdicción en el que deba aplicarse. Este procedimiento dividido en dos fases, está propuesto por Del Campo (2022).

Cuando el contexto político social lo requiera, la situación del PPP puede volverse a reevaluar, siempre en un marco de concertación, legitimación de los derechos de las comunidades que pudieran ser afectadas por los efectos de estas PPP, cuya aplicación se dará nuevamente mediante un procedimiento participativo de principio a fin, en un nuevo ciclo de información, debate, consulta y análisis del PPP que deban reajustarse.

## CONCLUSIÓN

Tras un análisis de las potencialidades de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), se destacan diversas conclusiones de relevancia significativa. En primer lugar, la EAE emerge como una herramienta fundamental para la planificación territorial y el desarrollo sostenible al proporcionar una visión holística de las implicaciones ambientales a largo plazo y con fuerte participación ciudadana desde sus fases tempranas. Su enfoque integrador no solo aborda los efectos inmediatos, sino que también se extiende a considerar las complejas interrelaciones entre los elementos ambientales, sociales, económicos y políticos que conforman los sistemas territoriales actuales.

Asimismo, otra potencialidad a resaltar es la capacidad de la EAE para operar en un marco temporal más amplio y abarcar una variedad de actividades, lo que la posiciona como un instrumento estratégico que va más allá de la evaluación puntual de proyectos. Al no reemplazar la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos específicos, sino complementarla, la EAE se revela como un medio efectivo de apoyo para anticipar posibles conflictos ambientales, promoviendo un enfoque preventivo y proactivo en la toma de decisiones.

En términos de su potencial para identificar las causas subyacentes de los problemas ambientales, la EAE se erige como un instrumento valioso ya que aborda no solo los síntomas evidentes, como la contaminación ambiental por actividades industriales, o por la congestión vehicular en un sistema urbano, sino que también investiga las raíces de estos problemas. Así la EAE proporciona una base sólida que mejora la implementación de políticas y estrategias que aborden las causas fundamentales de los problemas socioambientales.

La EAE actúa como una herramienta motora de la participación al permitir que tanto los agentes de la organización proponente (instancia interna) como el proceso externo, comúnmente desarrollado según en las diversas guías y literaturas disponibles, se aúnen en un denominador común que es la participación plena y activa desde el inicio hasta el consenso de la PPP. Factor de suma importancia en la EAE que la EIA difiere en gran parte, dado que se restringe a la audiencia pública a criterio de la autoridad de aplicación ambiental del ámbito institucional que lo requiera. La audiencia pública es de carácter informativo, no vinculante y llega a conformarse el proceso de forma anticipada a la autorización o aprobación de las actividades proyectadas.

La EAE es un instrumento que da voz a todos los actores que quieran sentirse parte del proceso de toma de decisión, desde su fase más temprana a las decisiones de alto nivel, dando legitimidad, claridad a las distintas instancias que surgieron durante la evaluación de la PPP. Esto ayuda a asegurar que las consideraciones ambientales, sociales, políticas, económicas e institucionales sean incluidas y ponderadas en estas políticas, planes y programas, promoviendo transparencia para que cada uno de los actores claves se apropien del proceso de decisión informada, propiciando la tutela del medio ambiente con principios en el marco de nuestro sistema jurídico-institucional.

En resumen, la Evaluación Ambiental Estratégica se manifiesta como una herramienta integral y prospectiva, adaptable y flexible a los escenarios socio políticos, con el potencial de transformar la planificación territorial y promover el desarrollo sostenible a través de PPP gubernamentales en sus distintas escalas. Su capacidad para anticipar y gestionar de forma holística los

problemas ambientales la convierte en una herramienta esencial para tomar decisiones que apuntan hacia un futuro más sustentable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bibiloni, H. M., Piovano, G. y Azarevich, M. A. (2020). Evaluación Ambiental Estratégica. *La oportunidad de aplicación a la minería del litio en Argentina* (pp. 236 – 237). Editorial Universidad Nacional de La Plata (UNLP). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/118970>
- CEPAL (2009) *Guía de Evaluación Ambiental Estratégica*. (Naciones Unidas - Chile).
- Dalal-Clayton, B - Sadler, B (2005). *Sostenibilidad y Evaluación Ambiental Estratégica: Introducción y Aplicación*. Earthscan Publications Ltd - Reino Unido.
- del Campo, C. (2018). *Propuesta metodológica de evaluación ambiental estratégica (EAE) que integre principios y oriente a las políticas, planes y programas que involucren recursos naturales estratégicos para la defensa*. Universidad de la Defensa Nacional(UNDEF). <https://rdu.iaa.edu.ar/handle/123456789/1666>
- del Campo, C. (2020). *Evaluación Ambiental Estratégica. Notas Caracterizantes. Anuario de Investigaciones* j.Cordoba: Advocatus. 2020 vol. n°18. p115 - 134.
- del Campo, C. (2022). *Lineamientos de la Metodología de Evaluación Ambiental Estratégica basada en Principios*; Revista de la Facultad, Vol. XIII N° 1 NUEVA SERIE II (2022) 173-196. UNC. Córdoba. <https://derecho.unc.edu.ar/revista-de-la-facultad/#1656367747485-3eed0521-7c56>
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2019). *Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica*. Buenos Aires: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia-para-la-elaboracion-de-una-evaluacion-ambiental-estrategica-2019.pdf>
- Partidário, M. R. (2012). *Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica: Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE*. Agencia Portuguesa do Ambiente (APA) y Redes Energéticas Nacionales (REN), SA. Lisboa.
- Sadler, B. y Verheem. R. (1996). *Strategic Environmental Assessment: Status, Challenges and Future Directions*. La Haya: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.





## ANEXO

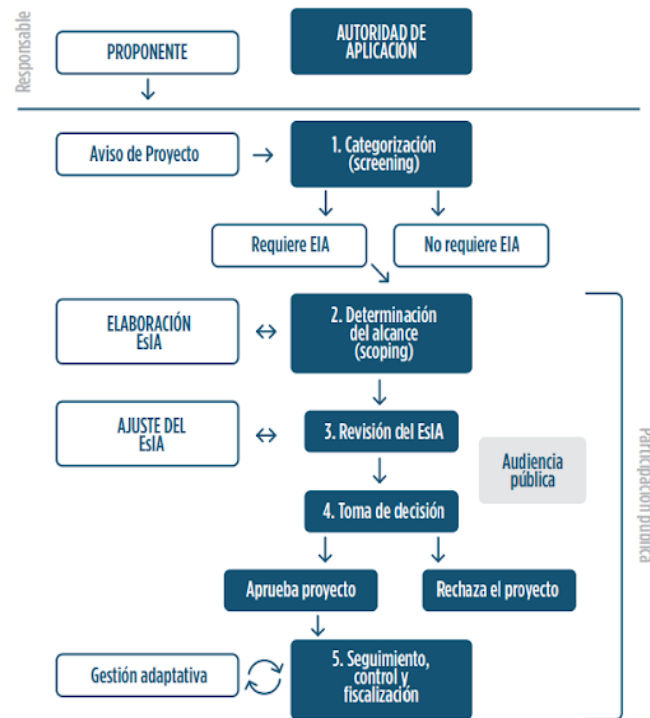


Figura 1. Etapas típicas de un procedimiento de EIA. Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2019).

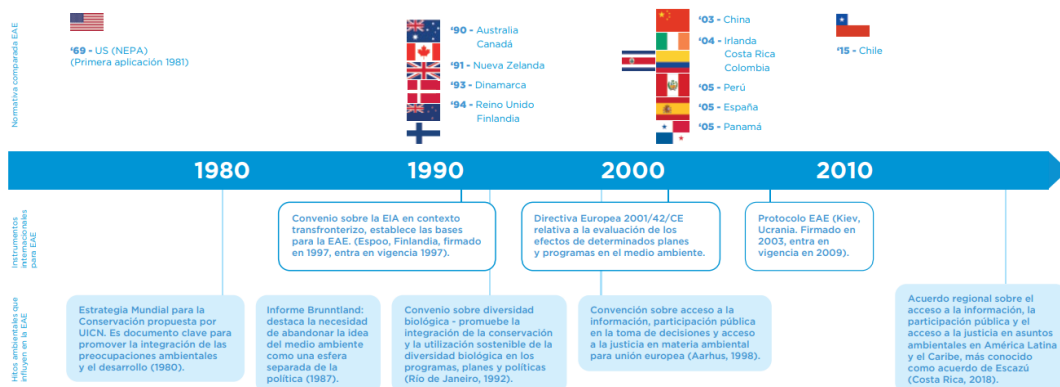


Figura 2. Origen y evolución de la EAE en el contexto internacional. Fuente: SAyDS (2019).

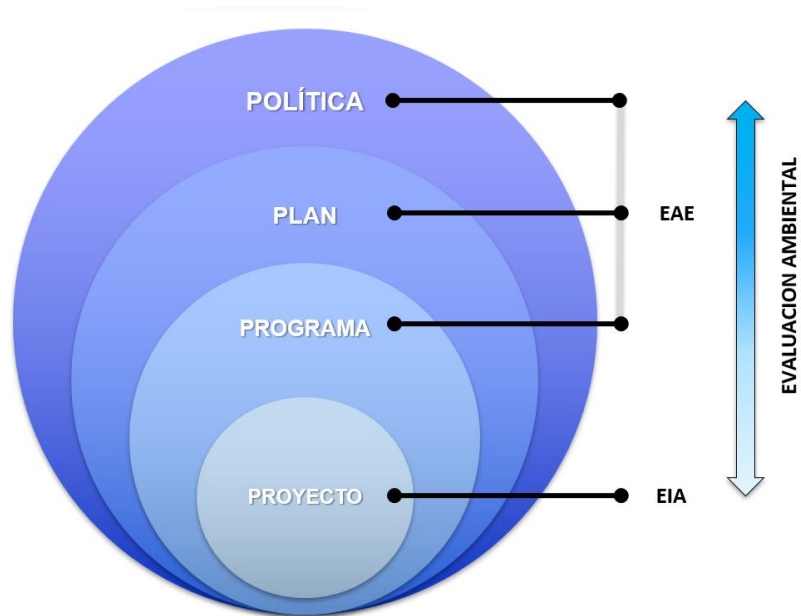


Figura 3. Alcances de la EAE y de la EIA en la evaluación ambiental



Figura 4. Diferencias entre EAE y EIA. Fuente: CSIR (1996)