

Diagnóstico del estado de situación de la evaluación ambiental 2018



Autoridades

Presidente de la Nación

Mauricio Macri

Secretario General de la Presidencia de la Nación

Fernando De Andreis

Secretario de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable

Rabino Sergio Bergman

Titular de Unidad de Coordinación General

Patricia Holzman

Secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable

Carlos Bruno Gentile

Directora Nacional de Evaluación Ambiental

María Celeste Piñera

Directora de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica

Andrea Frassetto

Equipo de realización

Revisión general

Andrea Frassetto

Asesoría técnica

Ana Pierangeli

Betania González

María Eugenia Elizalde

Soledad Caldumbide

Soledad González Arismendi

Victoria Arias Mahiques

Victoria Rodríguez de Higa

1. Conceptos clave sobre evaluación ambiental

2. Contexto internacional

3. Contexto nacional

4. Diagnóstico nacional

Presentación

El presente documento, elaborado desde la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, muestra el resultado de un **primer relevamiento y análisis de la situación actual de la evaluación ambiental en Argentina**, siendo el producto de la revisión de las tendencias internacionales en la materia, de la normativa nacional vigente, y de las prácticas actuales y acuerdos institucionales alcanzados.

La **evaluación ambiental** es un conjunto de herramientas y procedimientos de gestión ambiental que permite la toma de decisión informada sobre las implicancias ambientales de la ejecución de proyectos de obras o actividades, o la adopción de determinadas políticas, planes o programas en forma previa a su ejecución. Entre ellas, la **evaluación de impacto ambiental (EIA)** aplicada a proyectos y la **evaluación ambiental estratégica (EAE)** aplicada a políticas, planes o programas gubernamentales, resultan fundamentales para promover el desarrollo sustentable.

Esta publicación se estructura en cuatro capítulos. En primer lugar, se especifican conceptos introductorios de evaluación ambiental, en particular las definiciones y etapas más frecuentes. Luego, se presenta una descripción general del contexto internacional en el que esta se desarrolla, incluyendo los hitos más importantes. En el tercer capítulo, se realiza un análisis de la normativa a nivel nacional, comparando transversalmente los temas más relevantes en cada jurisdicción. Por último, se realiza el diagnóstico de situación de la evaluación ambiental en el país, a través de datos cualitativos y cuantitativos. Los datos presentados en el último capítulo forman parte de los resultados de la encuesta realizada a las autoridades ambientales provinciales en el marco de la Comisión de Impacto Ambiental del COFEMA (creada por Resolución N.º 42/2017).

Se trata entonces de un **diagnóstico inicial** del estado de situación de la evaluación ambiental en el país, teniendo en cuenta la Ley General del Ambiente N° 25.675, como ley marco, y considerando que **todas las jurisdicciones tienen normativa propia que regula el procedimiento de evaluación de impacto ambiental**.

Conceptos claves sobre evaluación ambiental

¿Qué entendemos por EIA, EsIA y EAE?

La **evaluación de impacto ambiental (EIA)** es el proceso que permite identificar, predecir, evaluar y mitigar los potenciales impactos que un proyecto de obra o actividad puede causar al ambiente, en el corto, mediano y largo plazo; previo a la toma de decisión sobre la ejecución de un proyecto. Desde la óptica normativa, se plantea como **un procedimiento técnico-administrativo** previsto en la Ley N.º 25675 General del Ambiente con carácter preventivo, que permite una toma de decisión informada por parte de la autoridad ambiental competente respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto y su gestión ambiental.

Son objetivos del procedimiento EIA:

- ✓ Determinar la **viabilidad ambiental** de un proyecto a través de una toma de decisión informada.
- ✓ Promover la **transparencia y la participación pública** en el proceso de planificación y toma de decisiones.
- ✓ Propiciar la **prevención y adecuada gestión** de potenciales impactos ambientales y sociales

El **documento técnico** central del procedimiento es el **estudio de impacto ambiental (EsIA)**, que realiza el proponente del proyecto (sea público o privado) y contiene: descripción de proyecto, la línea de base ambiental y social, el marco legal de cumplimiento, el análisis de alternativas, la identificación y valoración de los potenciales impactos ambientales y sociales que el proyecto (en todas sus etapas) puede causar en el corto, mediano y largo plazo, así como la previsión de la gestión ambiental para abordarlos (prevención, mitigación y compensación), que se concreta a través del Plan de Gestión Ambiental dentro del EsIA.

La evaluación del EsIA conduce a un pronunciamiento o decisión de la autoridad competente, que se denomina declaración de impacto ambiental (DIA) o certificado de aptitud ambiental (CAA) según la norma particular de cada jurisdicción, también conocido como licencia ambiental en la mayoría de los países.

En segundo lugar, y con una importancia creciente, la **evaluación ambiental estratégica (EAE)** se focaliza en evaluar la incorporación de las consideraciones ambientales en el diseño de decisiones estratégicas como **políticas, planes y programas** (a escala nacional, regional o sectorial). Se trata de una **evaluación sistemática, intergubernamental y participativa** que permite comprender si la implementación de determinadas estrategias limitará o facilitará los objetivos ambientales propuestos por el Estado.

Su finalidad es promover la calidad ambiental y el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sustentable, en los procesos de planificación gubernamental, de manera tal que el proceso racional y estratégico pueda influir tempranamente en las decisiones y, consecuentemente, se traslade a los proyectos vinculados.

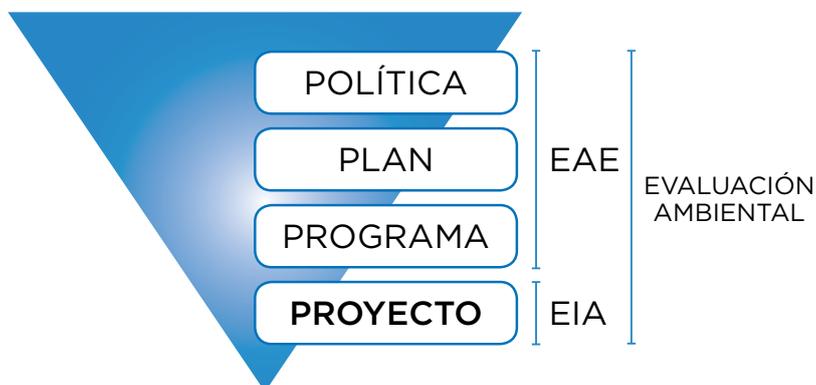


Figura 1: relación y alcance de EIA/EAE. Fuente: elaboración propia.

¿Cuáles son las etapas típicas del procedimiento EIA?

Un procedimiento de EIA tiene distintas etapas, las cuales pueden variar de acuerdo a lo previsto en cada marco normativo o procedimiento fijado por las autoridades ambientales competentes. Las etapas más comunes son:

1. Categorización (screening): es la etapa inicial, que permite a la autoridad ambiental determinar si un proyecto debe estar o no sujeto a un procedimiento EIA. En algunos casos comprende la determinación del tipo de procedimiento o del tipo de EsIA a realizar (de mayor o menor complejidad). La categorización se realiza en base al tipo de proyecto y sus datos básicos (dimensiones, tecnología, ubicación, etc.). Según la jurisdicción, la determinación se lleva a cabo en función de un listado de proyectos previsto en la normativa, fórmulas polinómicas o en algunos casos, considerando sitios o condiciones sensibles definidos en la normativa.

2. Determinación de alcance (scoping): permite determinar los términos de referencia o especificaciones técnicas para la realización del EsIA. Según el caso puede estar establecido en la normativa, guías o manuales específicos, términos de referencia generales o ad hoc.

3. Revisión del estudio de impacto ambiental: en esta instancia se evalúa el EsIA que ha sido elaborado por el proponente, con el objetivo de verificar si la información provista es suficiente para formar una base sólida para la toma de decisiones. Dependiendo del caso, la autoridad ambiental solicita la intervención de otras áreas especializadas, realiza consultas a organismos sectoriales o entidades idóneas (universidades, instituciones científicas). También puede solicitar información y estudios adicionales al proponente, que involucren el juicio de expertos. Finalmente, se confecciona el dictamen de revisión técnica que generalmente es usado como insumo para la instancia de participación ciudadana.

4. Participación pública: constituye una cuestión transversal al procedimiento, que en general se efectiviza mediante consulta o audiencia pública, no vinculante, luego de la revisión del EsIA por parte de la autoridad ambiental competente, siempre en forma previa a la toma de decisión sobre la viabilidad ambiental o no del proyecto.

5. Toma de decisión: finalizada la revisión del EsIA y las instancias de participación pública que correspondan según el marco normativo, se confecciona un informe técnico de análisis del EsIA, junto al informe de resultados de la audiencia pública y de los estudios posteriores que hayan surgido de otras instancias de participación ciudadana. Estos documentos fundamentan la toma de decisión por parte de la autoridad ambiental, que puede aprobar o rechazar el proyecto en función de su viabilidad ambiental. La autoridad se expide a través de una declaración de impacto ambiental (DIA). En caso que sea favorable, la autoridad ambiental puede incluir requerimientos técnicos específicos para su ejecución y seguimiento, siempre que éstos no constituyan una autorización condicionada. La obtención de la declaración de impacto ambiental aprobatoria es condición previa para la ejecución de un proyecto.

6. Seguimiento y gestión adaptativa: el proponente del proyecto ejecuta las medidas de gestión ambiental establecidas en el Plan de Gestión Ambiental y aquellas que la autoridad ambiental haya requerido al momento de la aprobación del proyecto. Por su parte, la autoridad ambiental competente de aplicación verifica su cumplimiento.

Etapas y responsables en el procedimiento EIA

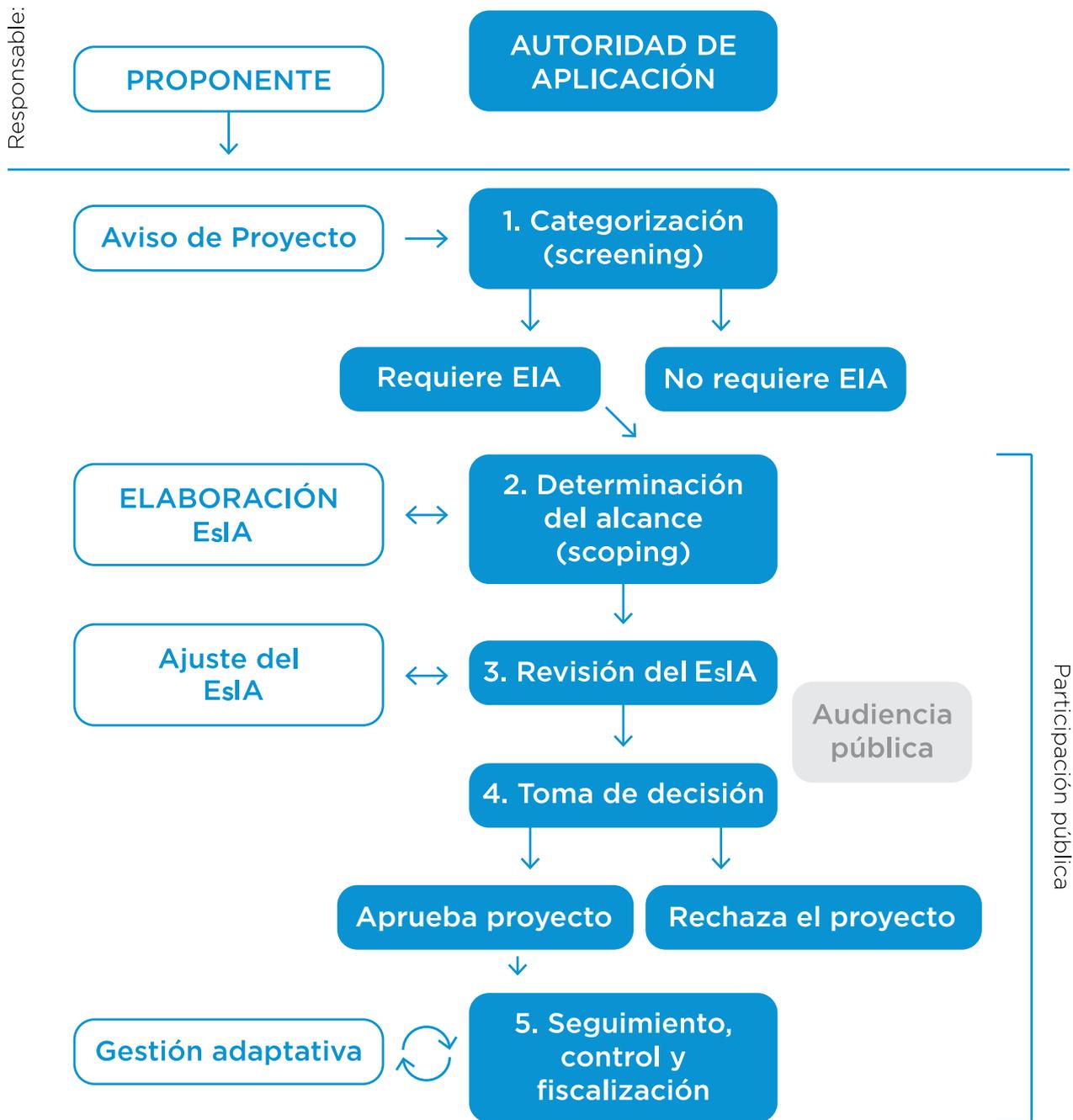


Figura 2: flujograma típico del procedimiento EIA. Fuente: elaboración propia.

Contexto internacional

¿Cuál es el contexto internacional de la evaluación ambiental?

La EIA se encuentra consolidada a nivel internacional. Los inicios de su aplicación se remontan a fines de los años ´60, estando presente en normativas de países como Estados Unidos, Canadá y Australia que fueron pioneros en su implementación. Brasil, México y Costa Rica fueron los primeros países de la región en legislar sus procedimientos (ver figura 4).

Desde Naciones Unidas, el Principio 17 de la Declaración de Río (1992), indica que *“Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.”**

Varias convenciones internacionales tienen requisitos específicos sobre EIA o EAE:

Tratado Antártico (Washington, 1959), con el Protocolo Ambiental (Madrid, 1991) que instituye un sistema de EIA internacional para la Antártida.

Convención sobre Especies Migratorias (Bonn, 1979).

Convención sobre la Ley de los Mares (Bahía de Montego, 1982).

Convención Regional sobre EIA en un Contexto Transfronterizo (Espoo, 1991), con su Protocolo específico sobre EAE (Kiev, 2003).

Convención sobre Diversidad Biológica (Río de Janeiro, 1992).

Convención sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia Ambiental (Aarhus, 1998).

Posteriormente, primero a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000-2015), y luego mediante los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015-2030), Naciones Unidas provee un marco general para la integración de los principios del desarrollo sustentable en políticas y programas nacionales, que es uno de los propósitos de la EAE.

Por otro lado, los bancos de desarrollo multilaterales cuentan con procedimientos de EIA como requisito para financiar grandes proyectos. En particular, en 1989, el Banco Mundial comenzó con la primera directriz operativa de EIA. Luego, a través de los Principios de Ecuador, obliga a que los proyectos lleven a cabo un proceso de evaluación ambiental y social, así como medidas para minimizar, mitigar y compensar los impactos adversos de manera adecuada (Principio 2). Más recientemente, estos organismos también promueven procesos de EAE para políticas, planes y programas, convirtiéndose en estándares para integrar los aspectos ambientales desde las fases más tempranas de planificación.

Finalmente, en lo que refiere a cooperación internacional, todos los países del G20 tienen regulado el procedimiento de EIA. Asimismo, los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han adecuado su normativa ambiental, vinculando evaluación ambiental y desarrollo. Actualmente todos los países que forman parte de la OCDE tienen regulada la EIA y más de la mitad tienen regulada la EAE.

* La Declaración de Río es uno de los cuatro documentos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocida como Cumbre de La Tierra, que tuvo lugar en Río de Janeiro en 1992, de la cual Argentina participó y ratificó todos sus instrumentos.

Línea de tiempo EIA/EAE a nivel internacional

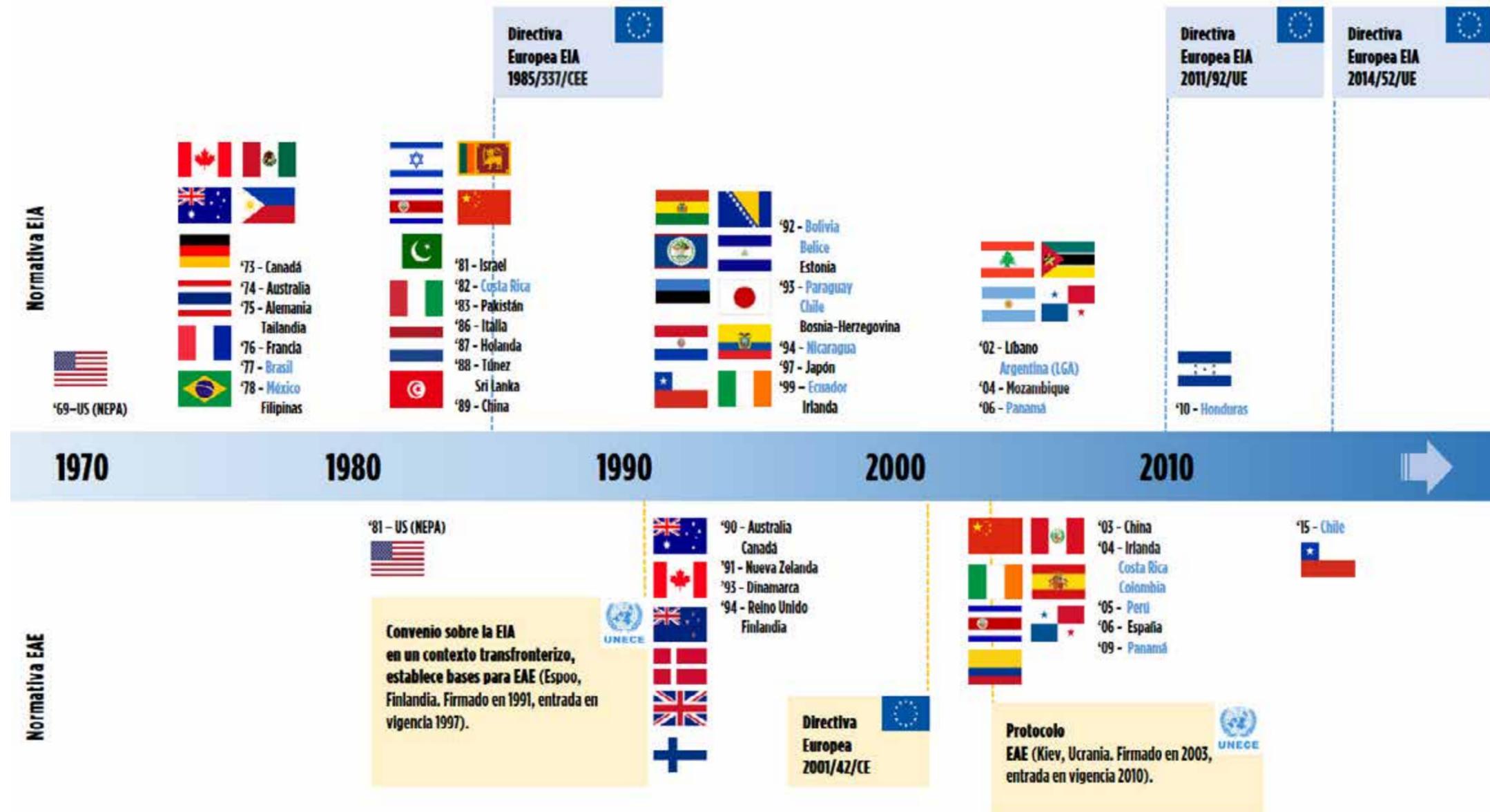


Figura 4: contexto histórico internacional del marco normativo EIA/EAE. Fuente: elaboración propia.

¿Cuáles son las principales tendencias a nivel internacional?

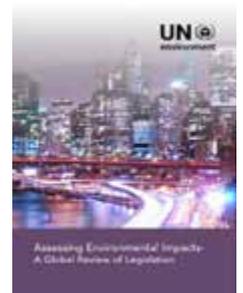
De acuerdo al último informe de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP, 2018) sobre una revisión global de la legislación en materia de evaluación ambiental, las principales tendencias a nivel internacional son:

- Los países están **reforzando sus marcos regulatorios**, con una amplia variedad de requisitos legales para las EIA.
- Algunos países están **ampliando los requisitos de participación pública en las EIA**, en ciertos casos, con disposiciones específicas sobre pueblos indígenas.
- Se presta mayor atención a **impactos vinculados a cambio climático y sobre la salud humana**.
- **La legislación más reciente se focaliza en mayor medida en el seguimiento del proyecto y la gestión adaptativa**.
- Se considera cada vez más como una buena práctica la incorporación de la **jerarquía de mitigación**¹, en particular la consideración de compensaciones por pérdida de biodiversidad.
- Se reconoce de modo creciente la **importancia de la EAE**.
- La legislación de EAE, si bien es reconocida como herramienta de gestión ambiental que fortalece procesos democráticos, incluye aún poca orientación sobre participación e información pública.

Ahora bien, ¿qué sucede en otros países con gobierno federal?

CANADÁ

- Agencia centralizada que se ocupa de EIA: Agencia Canadiense de Evaluación Ambiental.
- Licenciamiento en un único nivel: federal o local.
- Múltiples instancias de participación pública, desde etapas tempranas (scoping).
- EAE como herramienta consolidada.
- Normativa en proceso de revisión: Ley de EIA (*Canadian Environmental Assessment Act*), del año 2012, modificada en 2014 y 2017, con una nueva ley prevista para 2019. El objetivo es fortalecer el sistema de EIA y la participación pública.



¹ La jerarquía de mitigación es la secuencia de medidas orientadas a anticipar y evitar los impactos sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos; a minimizarlos en caso de no poder evitarlos, a rehabilitar o restaurar si se producen estos impactos y a compensar los impactos residuales persistentes (CSBI, 2013).



BRASIL

- Instituto centralizado que se ocupa de EIA: IBAMA*. Ente autárquico en relación al licenciamiento y fiscalización, vinculado al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Licenciamiento en un único nivel: nacional, estadual (provincial) o municipal.
- Sistema de tres licencias para los proyectos de competencia federal: previa, de instalación y de operación.
- Conjunto de normativa dinámica: Res. 237/97, Ley N.º 140/11 y Dec. 8437/15.
- Fuerte participación del CONAMA** en la construcción del marco normativo.

* Instituto Brasileiro de Medio Ambiente, creado en 1989.

** Consejo Nacional de Medio Ambiente, órgano consultivo y deliberativo creado en 1981, equivalente al COFEMA en Argentina.

**Contexto
nacional**

¿Cuál es el marco normativo de la evaluación ambiental en Argentina?

Argentina es un país federal y su forma de gobierno tiene particular incidencia en el derecho ambiental. En la reforma constitucional de 1994 se define una nueva dinámica entre la Nación y las provincias al incorporar en su art. 41, el concepto de presupuesto mínimo. Dicho artículo establece que le corresponde a la Nación el dictado de los presupuestos mínimos de protección del ambiente mientras que las jurisdicciones locales (provincias y CABA) son responsables del dictado de normas complementarias en la materia.

Se entiende por presupuesto mínimo el marco normativo o “piso común inderogable” de protección ambiental, de aplicación en todo el territorio nacional, sin necesidad de adhesión expresa de las legislaturas locales (Falbo, 2009).

A su vez, estas facultades compartidas se articulan con los artículos 121 y 124 de la Constitución, que establecen que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación y asimismo, tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Todo esto determina la concurrencia de los distintos niveles de gobierno: federal y locales, para la protección del ambiente (MAYDS, 2016). La Constitución reconoce también la pre-existencia étnica y cultural de los pueblos indígenas (art. 75 inc. 17) siendo el Congreso de la Nación el que debe asegurar la participación de los mismos en la gestión relativa a sus recursos naturales y demás intereses que los afecten.

La Ley General del Ambiente N.º 25675 (LGA) sancionada en 2002, es la ley marco en materia de presupuestos mínimos. Esta ley incorpora el procedimiento de EIA como instrumento de política y gestión ambiental (art. 8), estando sujeta al mismo toda obra o actividad “susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa”, en la etapa previa a su ejecución (art. 11).

La LGA establece que las “autoridades competentes” regularán por ley especial su procedimiento de EIA, entendiéndose por autoridades competentes, de acuerdo a lo establecido por el art. 124 de la Constitución, a las autoridades de las jurisdicciones, es decir, de las provincias.

Debe resaltarse que igualmente, tras la reforma constitucional y de manera previa a la LGA, muchas provincias sancionaron sus propias leyes generales de ambiente, siendo, por su parte, la mayoría de las leyes específicas provinciales que regulan el procedimiento EIA, posteriores a la LGA (ver figura 5).

No hay entonces, hasta el momento, una ley de presupuestos mínimos en materia de EIA que regule de manera uniforme el procedimiento en todo el territorio nacional, sino que es la misma LGA que establece los criterios básicos de protección ambiental, en conjunto con las leyes posteriores de presupuestos mínimos. Por tanto, existen distintos niveles de exigencias y actualización normativa en EIA a nivel jurisdiccional, pudiendo variar incluso entre provincias limítrofes (ver tabla 2).

Línea de tiempo: normativa EIA nacional

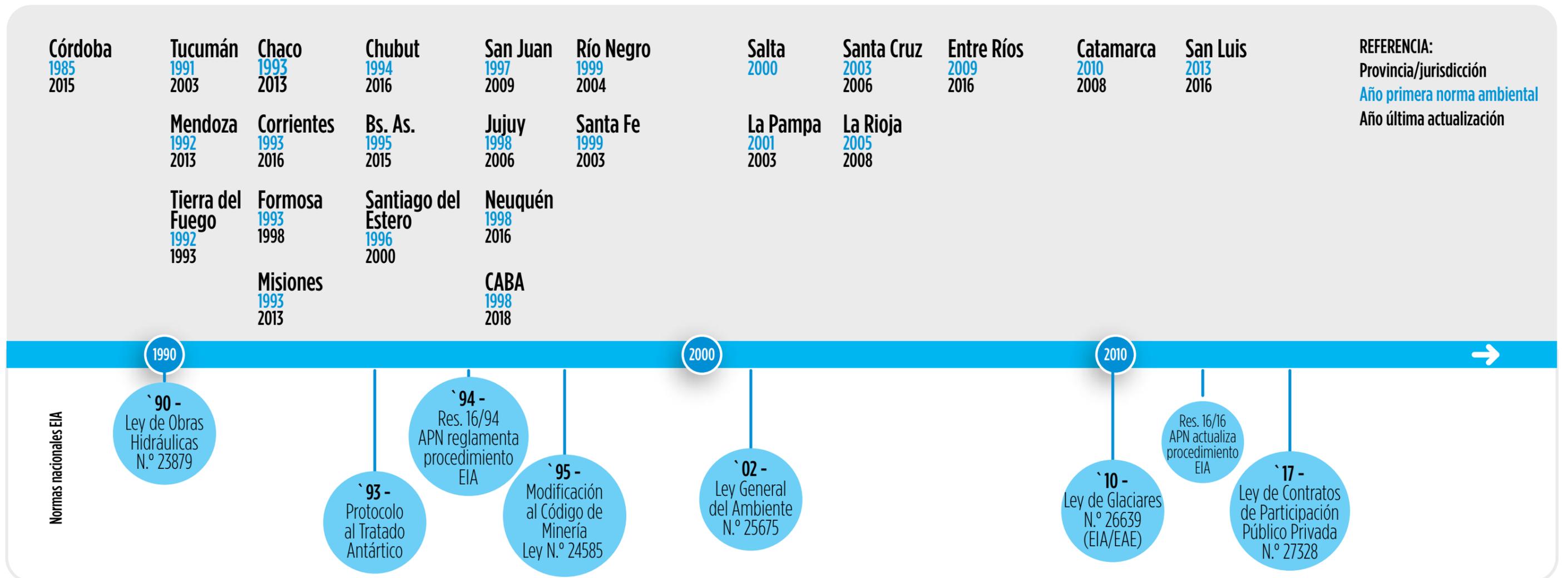
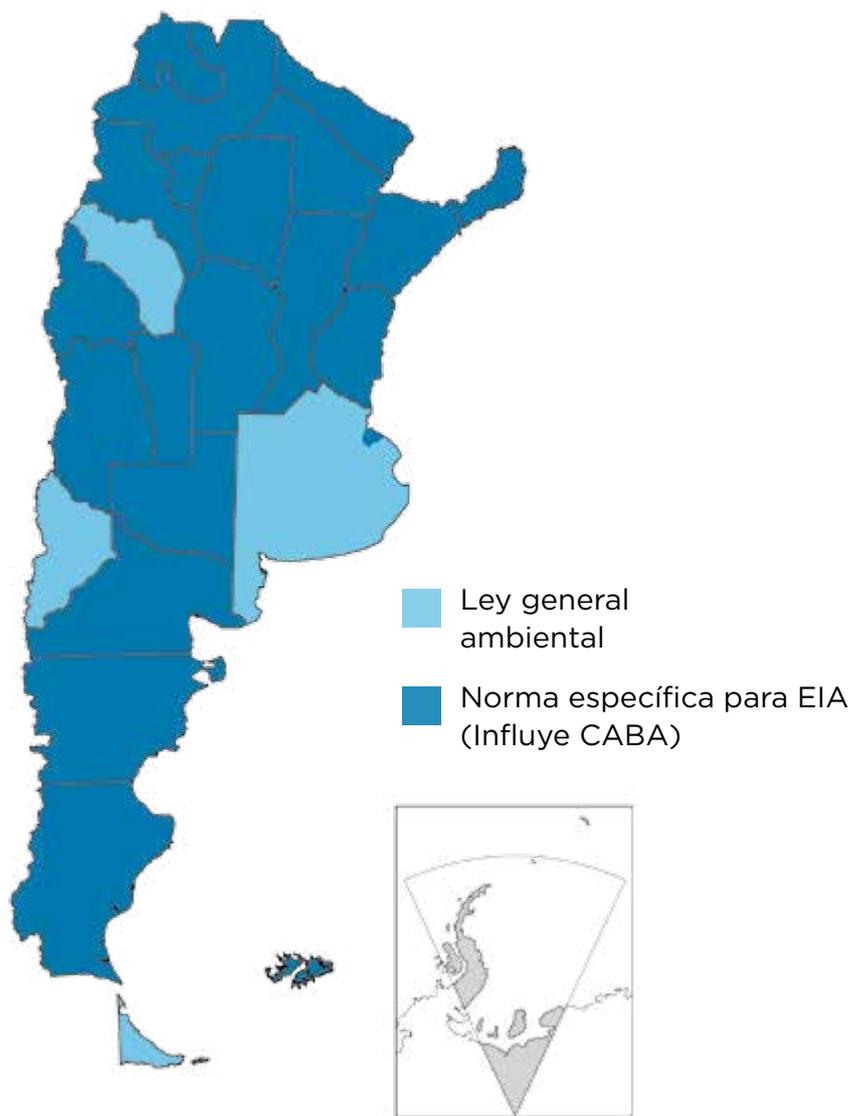


Figura 5: contexto histórico nacional del marco normativo en EIA.

Fuente: elaboración propia.

Listado de normativa EIA



La EIA está regulada en las 24 jurisdicciones. 20 de ellas cuentan con normativa específica para el procedimiento (incluyendo leyes, decretos y resoluciones).

Figura 5: normativa ambiental general y específica en EIA.

Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa.

Provincia	Normativa	LINKS
Buenos Aires	Ley N.º 11.723	http://www.opds.gba.gov.ar/sites/default/files/Ley%20%2011723.pdf
CABA	Ley N.º 123	http://www.buenosaires.gob.ar/tramites/impacto-ambiental
	Decreto N.º 222/ GCABA/12	
	Res 171/APRA/2017	
Catamarca	Disposición 74/ 2010	http://www.ambiente.catamarca.gov.ar/descargas
Chaco	Ley N.º 3964	http://portal1.chaco.gov.ar/uploads/multimedia/archivo/_Ley%203964.pdf.pdf
	Ley N.º 5562 (EAE)	http://portal1.chaco.gov.ar/uploads/multimedia/archivo/_LEY%205562.doc.doc
	Resolución 674	http://portal1.chaco.gov.ar/pagina/1782/normativas--evaluacion-ambiental
Chubut	Ley XI N.º 35 "Código Ambiental del Chubut"	http://www.ambiente.chubut.gov.ar/procedimiento-eia
Córdoba	Ley N.º 10208	http://secretariadeambienteycambioclimatico.cba.gov.ar/legislaciones/
Corrientes	Ley N.º 5067 y sus modificaciones Ley N.º 5517 Decreto N.º 2858/12, Resolución ICAA N.º 366/16	http://www.icaa.gov.ar/Documentos/normativas14old.htm
Entre Ríos	Decreto N.º 4977 /09	https://www.entrerios.gov.ar/ambiente/
	Decreto N.º 3498/16	
Formosa	Ley N.º 1060 y Decreto N.º 557/98	https://www.formosa.gob.ar/produccion/polocientifico
Jujuy	Ley N.º 5.063 - Decretos N.º 5.980/06 y N.º 9.067/07	http://www.ambienteforestalnoa.org.ar/userfiles/legislacion/pdf/Leyprovincial5063.pdf https://www.ambientejujuy.gob.ar/servicios/
La Rioja	Ley N.º 7801 y modificatoria N.º 8.355	http://www.boletinoflarioja.com.ar/pdf/2005//2005-03-29-B.pdf

LINKS		
La Pampa	Ley N.º 1.914 Decreto reg.EIA Nº 2.139/03	https://ambiente.lapampa.gob.ar/normativas.html
Mendoza	Ley N.º 5961 - Decretos N.º 2109 /94 y N.º 809/2013	http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/unidad-de-evaluaciones-ambientales/
Misiones	Ley XVI - N.º 35 - Resolución Nº 464/08	https://ecologia.misiones.gob.ar/impacto-ambiental/
Neuquén	Ley N.º 1875 y Nº2267	https://ambiente.neuquen.gov.ar/norm/norm1.php
Rio Negro	Ley N.º 3266	http://www.legisrn.gov.ar/L/L03266.html
Salta	Ley N.º 7070 y Decreto 3.097 /2000	http://ambiente.salta.gov.ar/noticia/271/httpambientesaltagovar.html
San Juan	Ley N.º 6571 y modificatorias. Decreto 2067/97	http://ambiente.sanjuan.gob.ar/
San Luis	Ley N.º IX-0876 y Decreto N.º 7755 -MMA-201	http://ministeriomacp.sanluis.gov.ar/impacto-ambiental/?doing_wp_cron=1542316520.1376090049743652343750
Santa Cruz	Ley N.º 2658	http://www.santacruz.gov.ar/portal/index.php/medio-ambiente/leyes-provinciales-y-disposiciones
Santa Fe	Ley N.º 11717 y Decreto 0101/03	https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/9580
Stgo. del Estero	Ley N.º 6321 Decreto Nº 506/2000	http://www.msal.gov.ar/tabaco/images/stories/institucional/pdf/legislacion/santiago-del-estero-ley-6321.pdf
Tucumán	Ley N.º 6253 y Decreto Nº 2.204/91	https://www.legislaturadetucuman.gob.ar/digest_textoley.php?selley=6253
Tierra del Fuego	Ley N.º 55 y Decreto Nº 1333/93	http://www.legistdf.gov.ar/lp/leyes/Provinciales/LEYPO55.pdf

Tabla 1: Listado de normativa EIA. Fuente: elaboración propia.

Marco legal nacional: cuadro comparativo

Se analizan los principales aspectos contenidos en cada normativa local sobre EIA.

Temas abordados en la normativa	Buenos Aires	CABA	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	Tucumán	%	
Listado de proyectos sometidos a EIA																									87,50%	
Tiene contenidos establecidos para los estudios ambientales												Sólo para actividades que afecten glaciares														91%
Específica otros estudios además de EsIA																									29%	
Específica compensaciones ambientales																										29%
Específica análisis de alternativas																										46%
Específica criterios para identificar significatividad de impactos en el EsIA																										25%
Específica procedimiento para casos interjurisdiccionales																										33%
Preve otras instancias de participación ciudadana, además de audiencia																										45%
Preve participación de instituciones científicas																										79%
Prevé un Sistema de Información Ambiental																										58%

Tabla 2: temas abordados en el marco normativo en EIA.

Marco normativo de la EAE

El desarrollo del marco normativo para EAE es aún incipiente en Argentina. Expresamente podemos encontrar referencia a ella en la Ley N.º 26639, de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, sancionada en 2010, que indica su aplicación, conforme a la escala de intervención de la actividad a desarrollar.

A su vez, la LGA determina pautas que pueden interpretarse como base de la EAE, desde dos enfoques: como política pública y como instrumento de gestión ambiental. En primer lugar, desde el enfoque de política pública, el artículo 2 define los objetivos de la Política Ambiental Nacional, destacándose en particular los siguientes:

- “Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;
- Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; (...)
- Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión; Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;
- Establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional”.

Los objetivos reseñados resultan pertinentes en tanto introducen aspectos esenciales en una EAE, en la medida que enfoca el carácter preventivo de los requerimientos de los estudios ambientales y enmarca la participación y el acceso a la información. Asimismo, el artículo 5 prescribe la obligación de los distintos niveles de gobierno de integrar en todas sus decisiones y actividades, previsiones de carácter ambiental, estableciendo como requisito en el proceso de toma de decisiones, la planificación y la articulación de los distintos órdenes.

En segundo lugar, desde el enfoque de los instrumentos de gestión ambiental, el artículo 8 establece como instrumento de la Política y Gestión Ambiental, entre otros, los siguientes: el ordenamiento ambiental del territorio, la evaluación de impacto ambiental, el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, el sistema de diagnóstico e información ambiental.

En consecuencia, en una interpretación integradora de los objetivos descriptos y las herramientas reseñadas, la EAE resulta una herramienta que instrumenta los principios de la LGA.

Marco normativo de la EAE

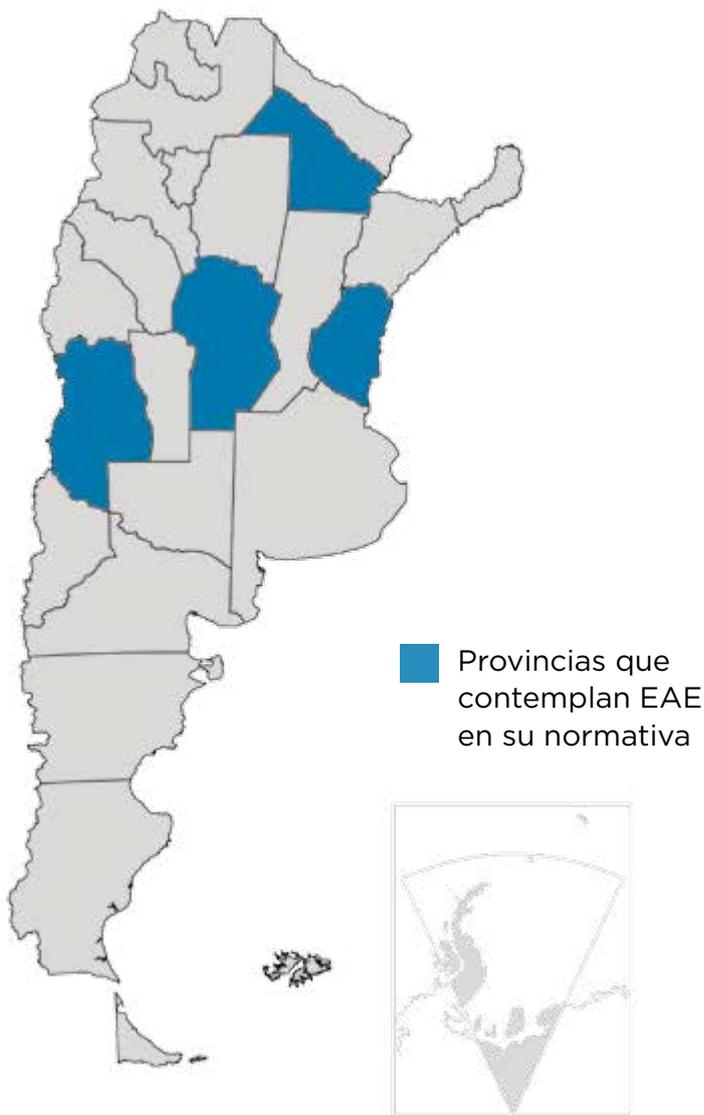


Figura 6: provincias que contemplan la EAE en su marco normativo.

Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa.

Mendoza

Ley N.º 8051 considera a la EAE entre sus “instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial”

Chaco

Ley N.º 5562 crea el “Programa de Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas”

Entre Ríos

Artículo 84 de la Constitución Provincial: “instrumento de política ambiental”

Córdoba

Ley N.º 10208 considera a la EAE como el “procedimiento que incorpora las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas, programas y planes de carácter normativo general”. Lo considera como uno de sus “instrumentos de política y gestión ambiental”

CABA

Ley N.º 6.014 (modifica la ley 123): Define la EAE como el “procedimiento técnico-administrativo de carácter integral y preventivo por el cual se consideran y evalúan los impactos ambientales de las políticas, planes y programas que se proyecten implementar en un área geográfica determinada, a efectos de procurar un instrumento para la planificación sostenible”

¿Qué es el COFEMA y cuál es su vínculo con la EIA?

Entre los objetivos de la política ambiental nacional, la LGA plantea que se debe establecer un “sistema federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional” (art 2 j). A tal fin se ratifican las funciones del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) incluyendo su Acta Constitutiva, de 1994, en el Anexo 1 de la LGA.

El COFEMA es entonces el organismo permanente dedicado a la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros: Nación, provincias y CABA. Entre sus objetivos, se identifican:

- *promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios (obj. 6), y*
- *exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales (obj. 7).*

A los fines particulares de EIA, en 2006 se crea una Comisión “Ad hoc” de Impacto Ambiental (Res. 121 de COFEMA), como primer antecedente. Luego, en 2017 se crea definitivamente la Comisión de Impacto Ambiental (Res. 342) con el objetivo de estandarizar criterios y fortalecer sistemas provinciales de EIA.

Por todo lo expuesto, en nuestro país de organización federal, la tutela ambiental es un desafío compartido, siendo la Nación la responsable de definir el ordenamiento jurídico de presupuestos mínimos de protección ambiental y las provincias sus normas complementarias.

Encuesta de diagnóstico inicial sobre la situación de la EIA en Argentina:

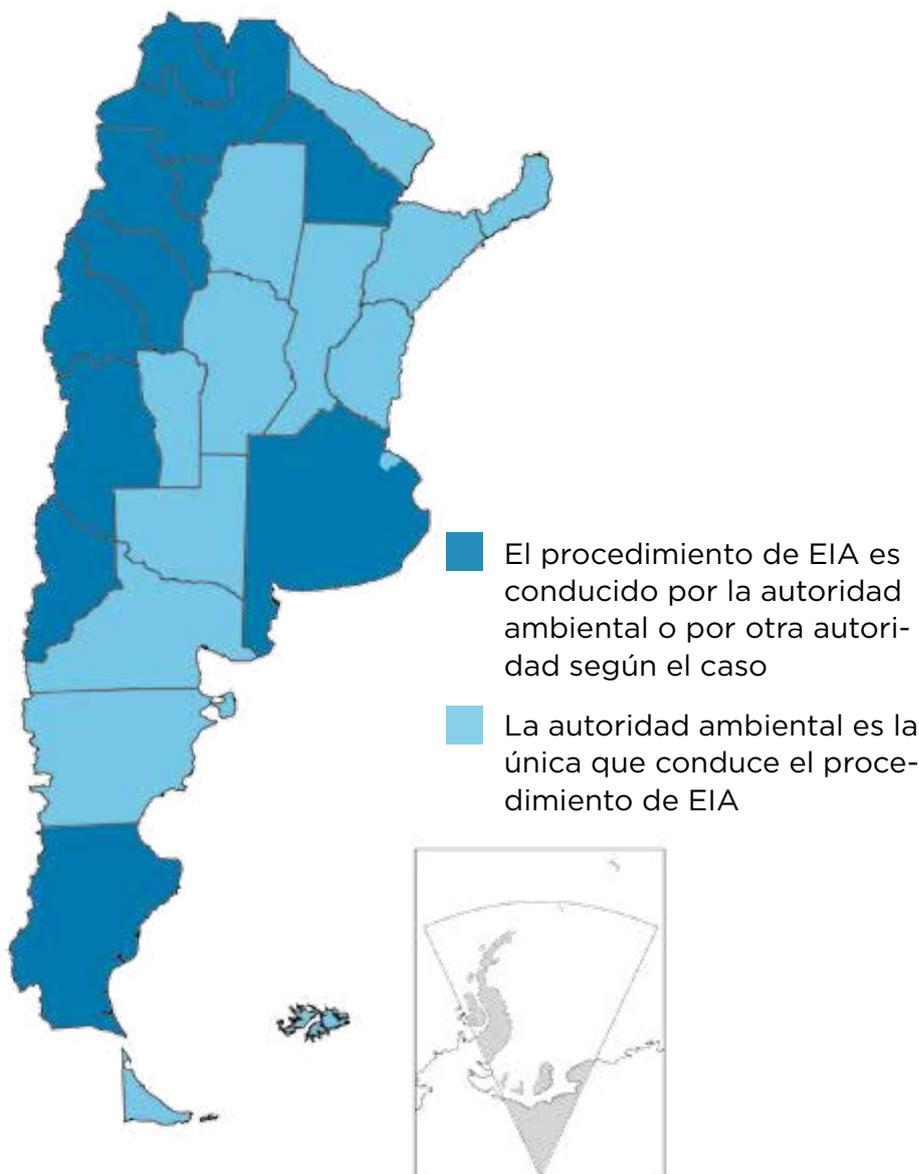
La información presentada en el capítulo siguiente, “Diagnóstico nacional”, forma parte de los resultados de la encuesta de diagnóstico inicial sobre la situación de la EIA en Argentina. Fue elaborada en el marco de la Comisión de Impacto Ambiental del COFEMA, en el año 2017. Estos datos, proporcionados por las autoridades competentes en materia de EIA de las provincias, son dinámicos y se encuentran sujetos a actualización permanente.

Los principales objetivos de la encuesta de diagnóstico fueron:

- *valorar la efectividad de las herramientas disponibles.*
- *identificar necesidades de fortalecimiento y estándares mínimos necesarios en la materia.*

Diagnóstico nacional

Rol de otras áreas gubernamentales en el procedimiento EIA



¿Solo la autoridad ambiental conduce el procedimiento de EIA?

No. Según la normativa en EIA, en 11 provincias, en función del tipo de proyecto, otros organismos independientes a la autoridad ambiental otorgan la licencia ambiental. En 10 provincias, para los proyectos mineros, la autoridad minera (Secretaría, Ministerio o Dirección) lidera el procedimiento EIA. En Chaco, para proyectos que impliquen cambio de uso de suelo realiza licenciamiento el Ministerio de Producción, con el fin de complementar la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosques Nativos N.º26331.

Figura 7: conducción del procedimiento de EIA.

Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa y resultados de la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

Rol de otras áreas gubernamentales en el procedimiento EIA

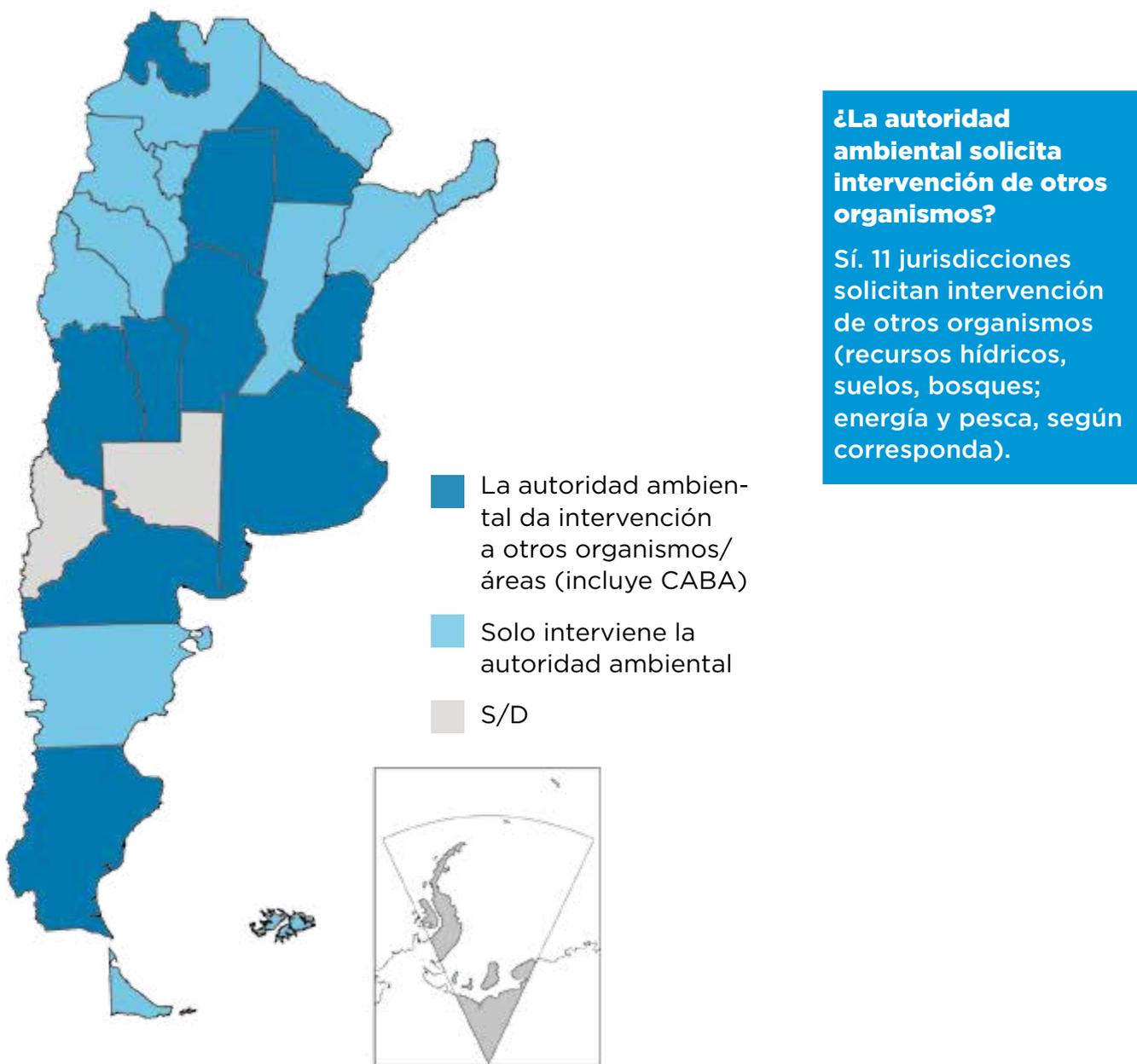
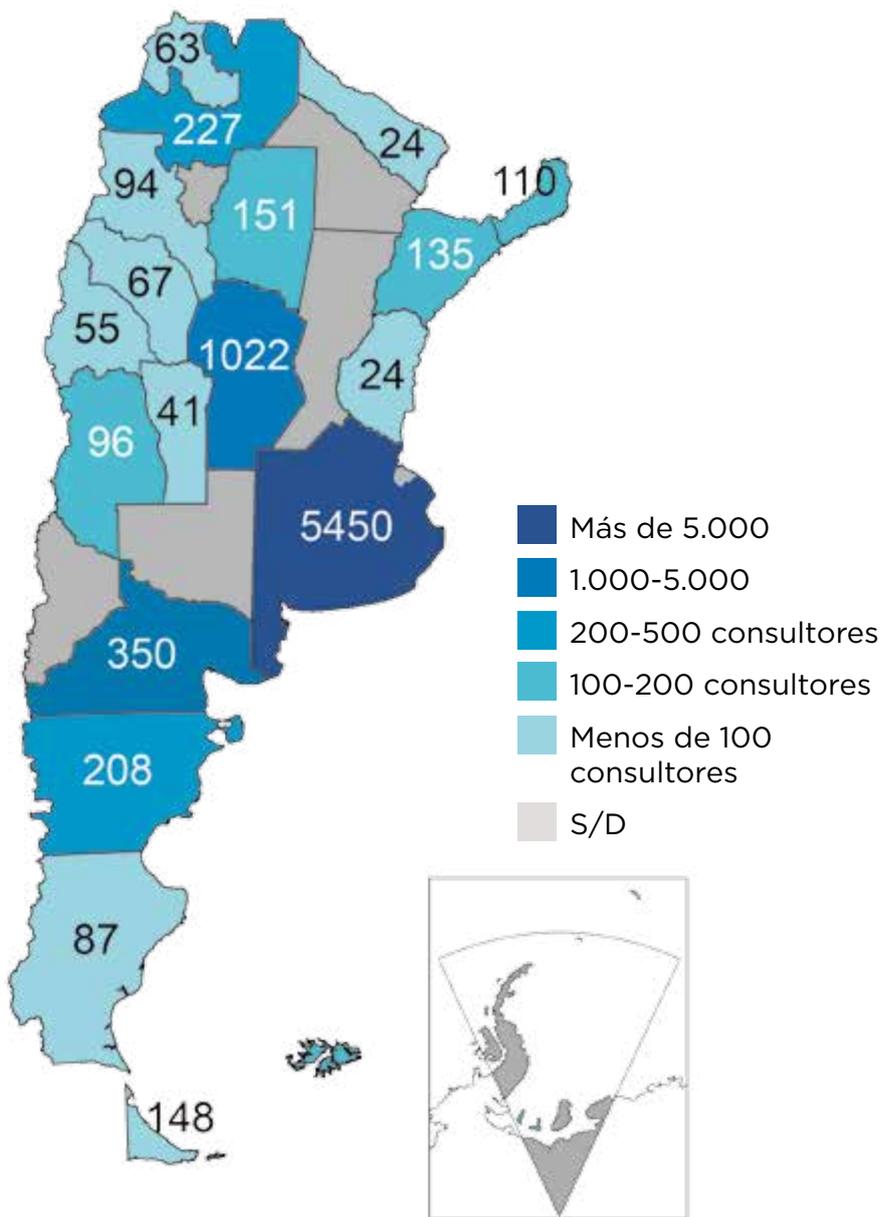


Figura 8: intervención de otros organismos en el procedimiento de EIA que implementa la autoridad ambiental.

Fuente: elaboración propia en base a resultados de la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

¿Quiénes realizan los estudios ambientales?



Los estudios ambientales son realizados tanto por consultores individuales como por firmas consultoras.

Todas las provincias cuentan con un **REGISTRO DE CONSULTORES** en Estudios de Impacto Ambiental.

- **13 jurisdicciones registran de manera diferenciada empresas y consultores individuales.**
- **20 actualizan la inscripción periódicamente (excepto San Luis), en términos generales cada uno o dos años.**
- **Santiago del Estero, Córdoba y Buenos Aires tienen un sistema de capacitación para consultores inscriptos.**
- **Corrientes y Chubut tienen un sistema de evaluación de consultores inscriptos.**

Figura 9: consultores en EsIA registrados en las jurisdicciones.

Fuente: elaboración propia en base a resultados de la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

¿Cómo se inicia el procedimiento de evaluación de impacto ambiental en cada jurisdicción?

Antes de iniciar el procedimiento, las autoridades ambientales determinan si un proyecto requiere o no de EIA. Este proceso, denominado categorización (screening), se hace aplicando diferentes criterios, según la jurisdicción. Se observan al menos cuatro criterios distintos:

	Listado de proyectos en normativa	Categorización por fórmula	Listado de sitios o condiciones sensibles por norma	Criterio de la Autoridad Ambiental
Buenos Aires	✓	✓		
CABA	✓	✓		
Catamarca	✓			
Chaco		✓		
Chubut	✓			
Córdoba	✓			
Corrientes	✓	✓		
Entre Ríos		✓		
Formosa	✓			✓
Jujuy	✓			✓
La Pampa	✓			
La Rioja				✓
Mendoza	✓			
Misiones	✓			
Neuquén	✓			
Río Negro	✓		✓	
Salta	✓			
San Juan	✓			
San Luis	✓	✓		
Santa Cruz				✓
Santa Fe		✓		✓
Sgo del Estero	✓	✓	✓	
Tierra del Fuego	✓			
Tucumán	✓			
	79% 19 jurisdicciones	36% 8 jurisdicciones	9% 2 jurisdicciones	23% 5 jurisdicciones

Tabla 3: inicio del procedimiento EIA.

Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa y resultados de la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

¿Cómo se desarrolla el procedimiento EIA?

Dependiendo de la jurisdicción, se prevén distintos plazos a lo largo del procedimiento EIA.

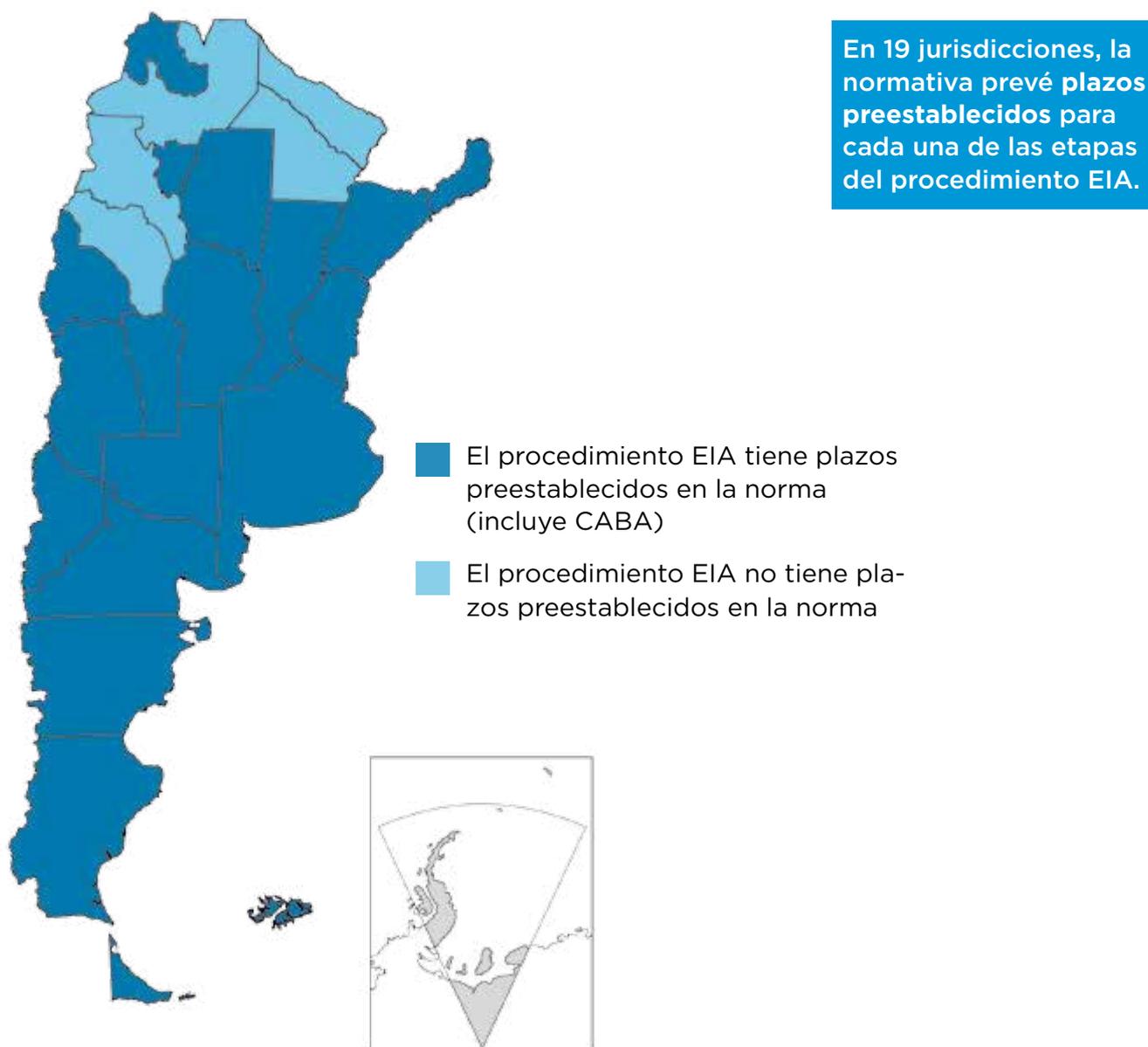


Figura 10: plazos por etapas.

Fuente: elaboración propia en base revisión normativa y resultados de la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

¿Cómo se desarrolla el procedimiento EIA?

Dependiendo de la jurisdicción, se prevén permisos por etapas a lo largo del procedimiento EIA.

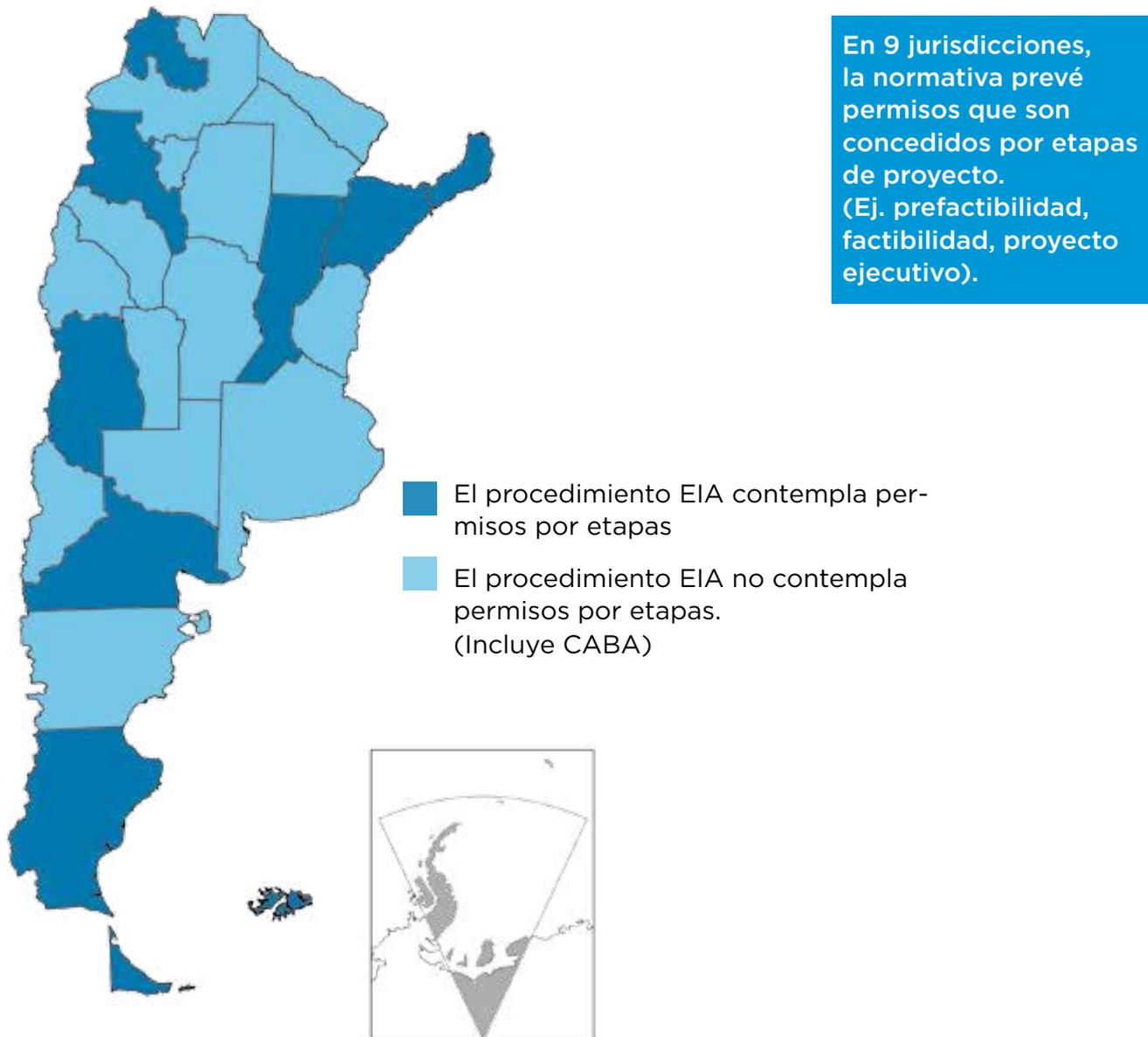


Figura 11: permisos por etapas.

Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa y resultados de la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

¿Quiénes evalúan los estudios ambientales?

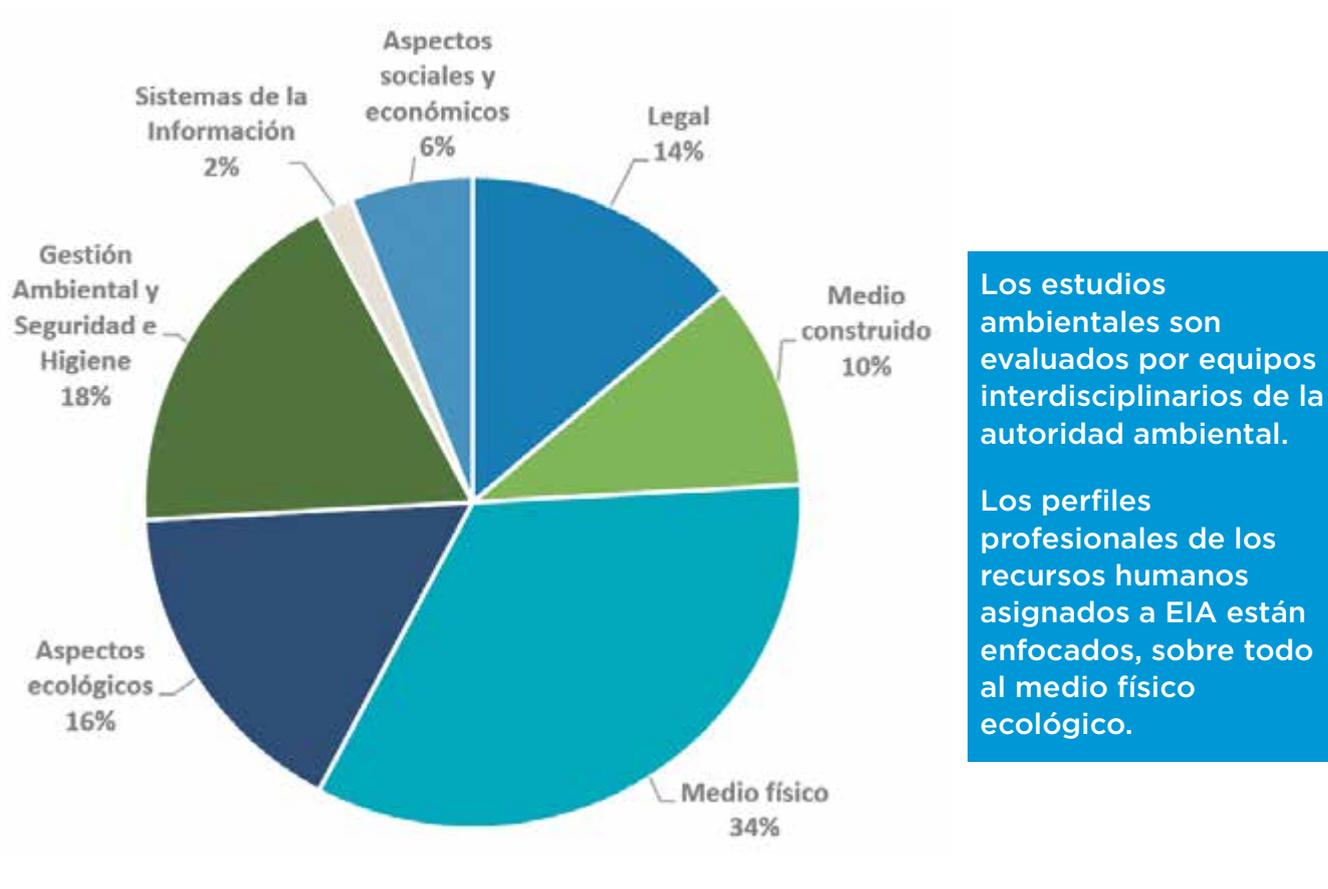


Figura 12: perfiles profesionales de los equipos EIA dentro de la autoridad ambiental.

Fuente: elaboración propia en base a resultados de la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

¿Con qué herramientas cuentan los equipos para la revisión técnica?

14 jurisdicciones cuentan con manuales y guías propias.

12 jurisdicciones consultan manuales o guías externos al organismo.

11 utilizan sistema de información geográfica (SIG).

9 cuentan con términos de referencia (TdR) o especificaciones técnicas para EsIA.

7 conforman comisiones ad hoc con expertos externos.

4 utilizan diagnósticos de base.

Compensaciones ambientales

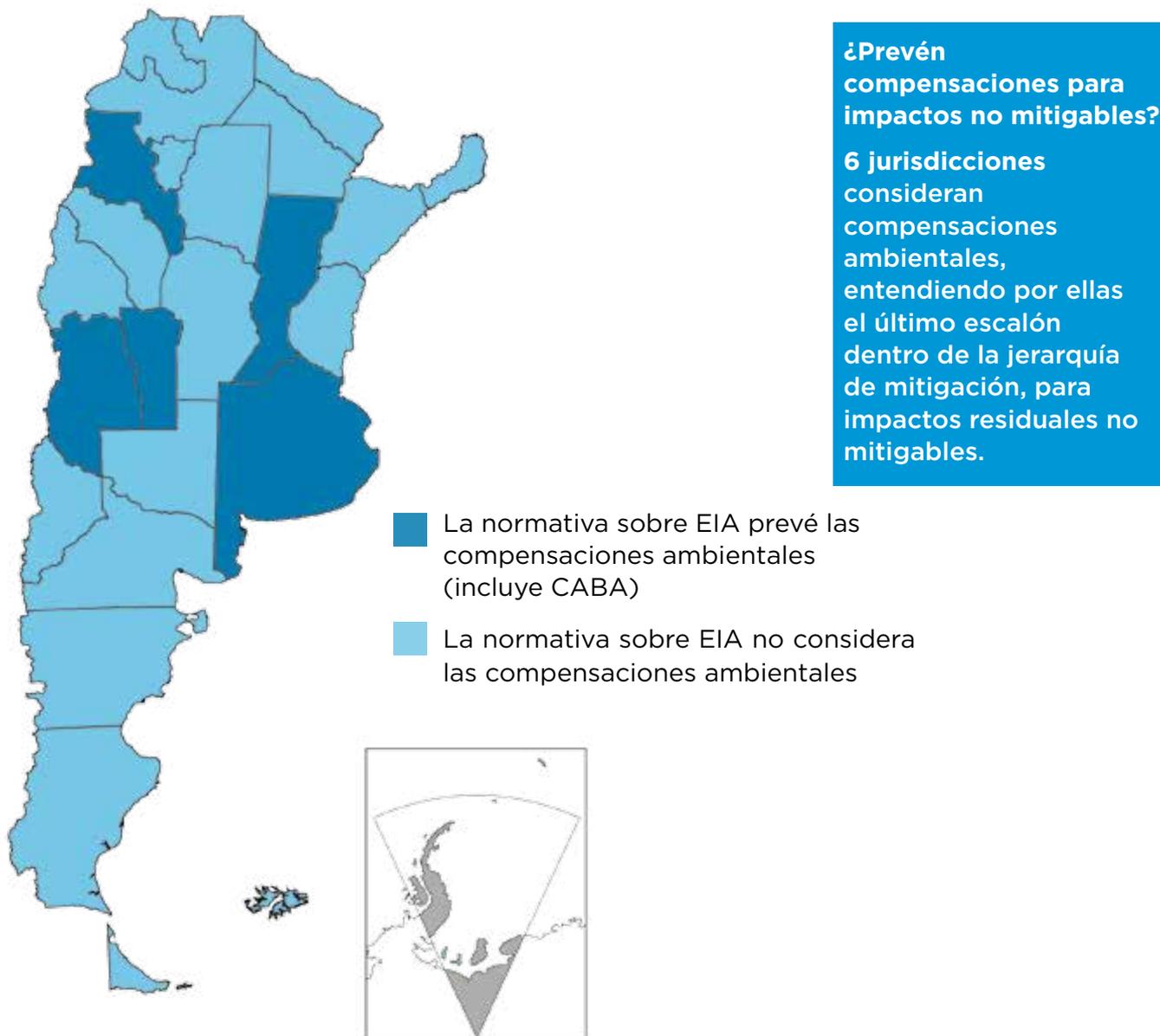


Figura 13: consideración de las compensaciones ambientales en el marco normativo sobre EIA.

Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa y resultados de la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

¿Qué documento se emite para la aprobación de un EsIA/Proyecto?

En la etapa de toma de decisión, hay 7 jurisdicciones que emiten DIA (declaración de impacto ambiental) y 6 CAA (certificado de aptitud ambiental) para aprobar el EsIA/proyecto. También se utilizan otros actos administrativos (disposiciones, informes técnicos, resoluciones) para aprobar EsIA/proyectos.

No hay una terminología uniforme para identificar la licencia ambiental: los mismos términos refieren a actos administrativos diferentes y con distinto alcance, dependiendo de la jurisdicción.

En tres jurisdicciones la autoridad ambiental no aprueba proyectos, solo aprueba o desaprueba el EsIA.

	Acto administrativo en relación al EsIA	Acto administrativo en relación al Proyecto
Buenos Aires	CAA	DIA
CABA	DIA	CAA
Catamarca	otro	otro
Chaco	DIA	CAA
Chubut	otro	otro
Córdoba	otro	otro
Corrientes	DIA	DIA
Entre Ríos	CAA	CAA
Formosa	DIA	DIA
Jujuy	otro	CAA
La Rioja	DIA	DIA
Mendoza	otro	otro
Misiones	otro	otro
Río Negro	otro	otro
Salta	CAA	-
San Juan	DIA	DIA
San Luis	DIA	DIA
Santa Cruz	otro	DIA
Santa Fe	CAA	-
Santiago del Estero	CAA	CAA
Tierra del Fuego	otro	-
Tucumán	CAA	CAA

Tabla 4: actos administrativos para aprobar EsIA y proyectos.

Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa y respuesta a la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

Seguimiento y monitoreo

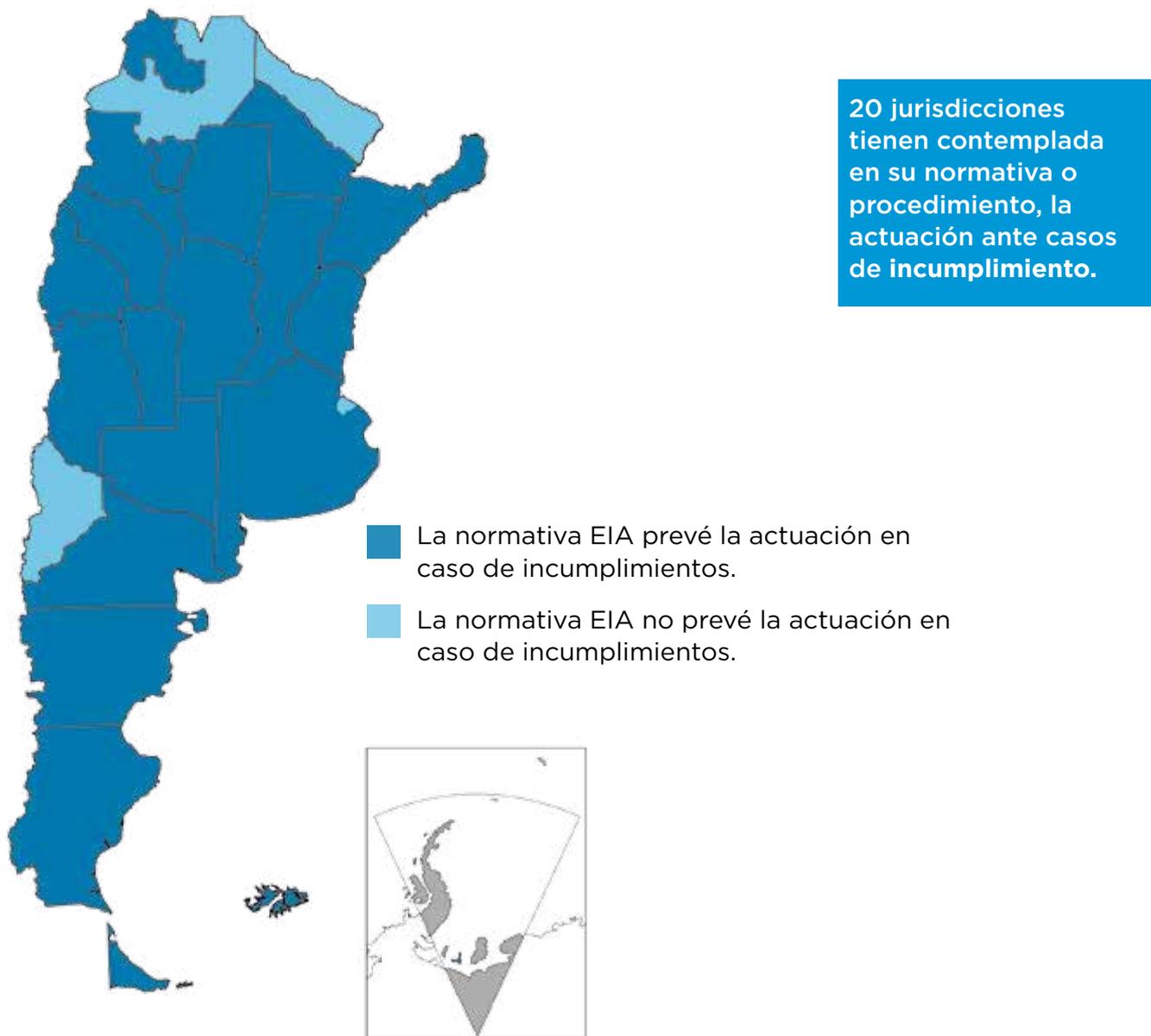


Figura 14: previsión de la actuación en caso de incumplimientos.

Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa y respuesta a la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

Seguimiento y monitoreo

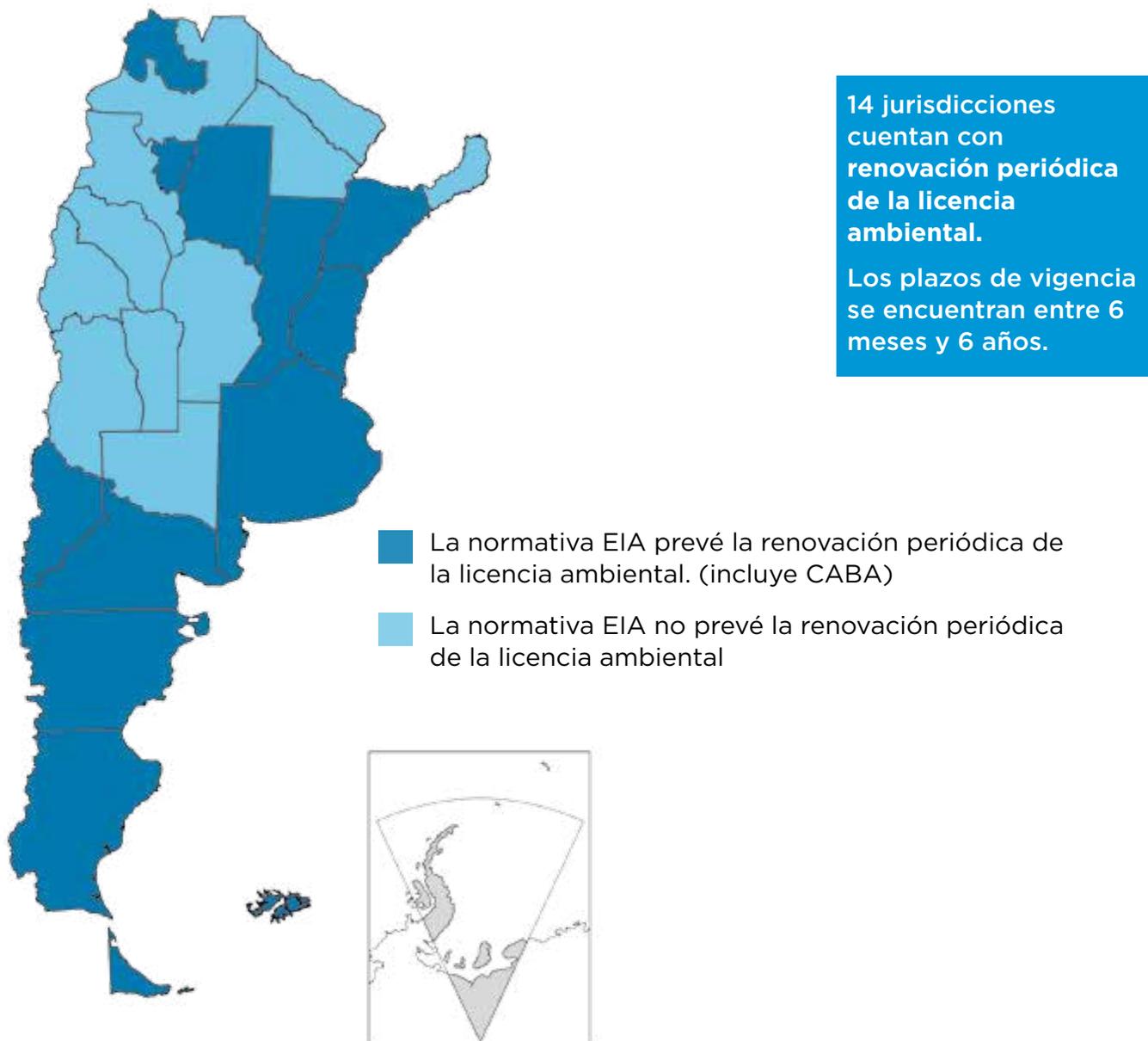


Figura 15: renovación de la licencia ambiental.

Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa y respuesta a la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

Participación pública

La participación ciudadana², es una herramienta fundamental dentro de los procedimientos de evaluación ambiental. De acuerdo a la LGA, “toda persona tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente (...)” (art. 19). Específicamente, la LGA indica que “la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, 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” (art. 21).

Cuando es realizada en forma planificada, con técnicas adecuadas y en el momento oportuno, la participación pública tiene el potencial de contribuir a la mejora del Proyecto, su operación y gestión, permitiendo identificar temas ambientales sensibles, posibles impactos, medidas de mitigación y selección de alternativas. Asimismo, es un eje central en la evaluación ambiental estratégica, la cual es esencialmente un proceso participativo.

En este sentido, y a fines de su implementación, “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” según lo previsto por la LGA (art. 20).

Un proyecto tiene licencia social cuando cuenta con la aprobación continua de la comunidad local y otros grupos de interés (Joyce y Thomson, 2000). Si bien no se trata de un requerimiento formal sino de un “bien intangible”, la licencia social es “otorgada” por la comunidad, y debe “ser ganada y luego mantenida” por el emprendedor o proponente (Thomson y Boutilier, 2011) para que el proyecto se lleve adelante. Aunque no es un concepto normativo, la licencia social puede entenderse como una consecuencia esperada de la participación ciudadana.

La licencia social ha cobrado tal relevancia a nivel internacional, que algunos organismos prevén incluso un estudio adicional, la evaluación de impacto social (EIS). Esta se concibe como el proceso de identificación y gestión de los temas sociales de los proyectos de desarrollo, incluyendo el involucramiento de las comunidades afectadas (IAIA, 2012).

La evaluación de impacto ambiental en Argentina, concibe a los aspectos sociales como parte integral de los EsIA y no como estudios separados. De allí, la importancia de incluir procesos participativos que, desde etapas tempranas colaboren en su identificación para el desarrollo de los EsIA.

² Si bien decimos aquí participación ciudadana, siguiendo los lineamientos de la LGA, se utilizan indistintamente los términos participación pública (IAIA, 2006), o social, entendiéndose que no hay una distinción clara en la bibliografía internacional de referencia..

Participación pública de pueblos originarios



Los pueblos originarios son **sujetos de derecho colectivo**, y por ende, titulares del derecho de consulta previa. El término pueblos indígenas comprende de organizaciones territoriales (sea de 1º, 2º y 3º conforme a la Resolución N.º 328/2010 INAI.) y comunidades indígenas según la Ley N.º 23302.

Actualmente en Argentina habitan más de **39 pueblos originarios y más de 1500 comunidades**, siendo el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) el organismo de consulta y autoridad de aplicación de la Ley N.º 23302, que representa estos derechos a nivel nacional.

La obligación de consultar con los pueblos originarios en relación a actividades, proyectos u acciones que puedan afectarlos se establece desde diferentes niveles. La Constitución Nacional, en su art. 75 inc. 17, establece que se reconoce “la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos (...)” y, por otro lado que se debe “(...) asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten (...)”.

A nivel internacional, el Derecho de Consulta ofrece los siguientes instrumentos con jerarquía supra legal (Art. 75 inc.22):

- El **Convenio N.º 169** de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Ley N.º 24071).
- La **Declaración de la Organización de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas** (2007).

CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA, según CONVENIO OIT (Ley N.º 24071)



Procedimientos de participación y consulta previa

Artículo 6: al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a) **consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;**
- b) **establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;**
- c) **establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.**

CONSTITUCIONES PROVINCIALES

Chaco (1994)
Salta (1998)
Formosa (2003)
Neuquén (2006)
Tucumán (2006)
Entre Ríos (2008)

Incluyen un artículo sobre pueblos indígenas donde promueven: “asegurar la participación en la gestión referida a sus recursos naturales y demás intereses que los afecten”.

¿Cómo se implementa la participación pública?

Todas las jurisdicciones prevén Audiencia Pública: 13 definen en su normativa el procedimiento de Audiencia Pública y 9 aplican la herramienta según el criterio de la Autoridad Ambiental.

La mayor parte de las jurisdicciones prevé participación pública en una etapa avanzada del procedimiento de EIA.

	Publicación de la Información	Consulta Pública	Audiencia Pública	Procedimiento de Audiencia Pública		Instancia en la que se prevé participación pública		
				Establecido en normativa	A criterio de Autoridad Ambiental	En etapa temprana (prefactibilidad)	Participación con EslA avanzado	No específica
Buenos Aires	✓		✓	✓			✓	
CABA			✓	✓			✓	
Catamarca			✓		✓			✓
Chaco	✓		✓		✓		✓	
Chubut		✓	✓	✓			✓	
Córdoba			✓	✓			✓	
Corrientes	✓		✓	✓			✓	
Entre Ríos			✓		✓		✓	
Formosa			✓	✓			✓	
Jujuy	✓		✓		✓		✓	
La Rioja			✓		✓			✓
Mendoza			✓	✓			✓	
Misiones	✓		✓	✓		✓		
Río Negro			✓	✓				✓
Salta			✓	✓			✓	
San Juan			✓	✓				✓
San Luis		✓	✓		✓		✓	
Santa Cruz	✓		✓		✓		✓	
Santa Fe	✓		✓		✓			✓
Santiago del Estero			✓		✓			✓
Tierra del Fuego			✓	✓				✓
Tucumán	✓		✓	✓				✓

Tabla 5: participación pública.

Fuente: elaboración propia en base a revisión normativa y resultados de la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

Necesidades para el fortalecimiento del sistema de evaluación ambiental

Según la encuesta nacional realizada en el marco de la Comisión de Impacto Ambiental, hay acuerdo en que para fortalecer capacidades es necesario: aumentar capacitaciones, actualizar la normativa, contar con guías metodológicas en la materia e implementar paulatinamente la evaluación ambiental estratégica.



Figura 16: resultados del relevamiento de necesidades de fortalecimiento.

Fuente: elaboración propia en base a resultados de la encuesta realizada en la Comisión de Impacto del COFEMA.

Bibliografía

Abaza, H., Bisset, R., & Sadler, B. (2004). Environmental impact assessment and strategic environmental assessment: towards an integrated approach. UNEP/Earthprint.

Astorga Jorquera, E., Soto Oyarzún, L., & Iza, A., (Editores) (2007). Evaluación de impacto ambiental y diversidad biológica. UICN, Gland, Suiza.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2001). Revisión de la evaluación de impacto ambiental en países de América Latina y el Caribe: metodología, resultados y tendencias.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). Guía para evaluar y gestionar los impactos y riesgos para la biodiversidad en los proyectos respaldados por el Banco Interamericano de Desarrollo. Graham Watkins editor.

Banco Mundial (s/f) Hacia la EAE en América Latina. Disponible en: http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_pnla/_arquivos/semi02

Calle, Isabel y Ryan, Daniel (coords.). (2016). La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica. Lima: SPDA.

CSBI (2015). A cross-sector guide for implementing the Mitigation Hierarchy. Preparada por The Biodiversity Consultancy en nombre de IPIECA, ICM y Equator Principles Association: Cambridge, Reino Unido.

Falbo, A. J. (2009). Derecho ambiental. Librería Editora Platense SRL.

Joyce, S., & Thomson, I. (2000). Earning a social licence to operate: Social acceptability and resource development in Latin America. CIM bulletin, 93, 49-53.

MAyDS (2016). Informe del Estado del Ambiente.

Sabsay, D. A., & Di Paola, M. E. (2002). El federalismo y la nueva ley general del ambiente. Anales de la Legislación argentina. Boletín Informativo, 32, 47-54.

Thomson, I., & Boutilier, R. G. (2011). Social license to operate. SME mining engineering handbook, 1, 1779-96.

United Nations Environment Programme (2018). Assessing Environmental Impacts-A Global Review of Legislation. Disponible en: <https://europa.eu/capacity4dev/unep/documents/assessing-environmental-impacts-global-review-legislation>.



**Secretaría de Ambiente
y Desarrollo Sustentable
Presidencia de la Nación**

**Consultas e información adicional:
evaluacionambiental@ambiente.gob.ar**