

Argentina

Nora CLICHEVSKY

CONICET. Buenos Aires

LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA: SITUACIÓN EN LA ARGENTINA

La política ambiental argentina es muy débil. En el ámbito nacional, el nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional (reforma de 1994) dispone que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas.

En ese marco, la Ley Nacional n.º 25.675 (sancionada el 6/11/02; y promulgada parcialmente el 27/11/02) es la Ley General del Ambiente, que define que el mismo es un bien jurídicamente protegido. Establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Rige en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizará para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia. Establece como instrumentos de la política y la gestión ambiental: el ordenamiento ambiental del territorio; la evaluación de impacto ambiental; el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas; la educación ambiental; el sistema de diagnóstico e información ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

La ley define en sus Arts. 11 a 13 el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, por el que "Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución". Por lo tanto, aun define el instrumento a aplicar para analizar los impactos ambientales, la Evaluación de

Impacto Ambiental –EIA– y en ningún momento señala la necesidad de contar con una Evaluación Ambiental Estratégica –EAE–¹.

Dado el carácter federal de la organización jurídica –administrativa de la Argentina, las provincias tienen la incumbencia de dictar sus propias leyes en materia ambiental (así como sobre el ordenamiento territorial). Mencionaremos algunos ejemplos de las jurisdicciones más importantes por su magnitud en términos poblacionales y de actividades productivas, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las Provincia de Buenos Aires y Córdoba y una Provincia que posee un ambiente con características antrópicas particulares (Camino del Inca, entre otros) sobre un ambiente natural con especiales características (en parte del territorio, de gran vulnerabilidad): la Provincia de Salta. .

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –que funciona como una provincia a partir de 1996– su Constitución, conforme a los términos del Art. n.º 30 de la misma, establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública.

La Ley n.º 452, de Impacto Ambiental, sancionada el 02/08/2000, modificatoria de la n.º 123, de 1998, encuadra a todas las actividades, proyectos, programas o emprendimientos susceptibles de producir un impacto ambiental de relevante efecto, que realicen o proyecten realizar personas físicas o jurídicas, públicas o privadas. A su vez, el art. 2.º de la Ley n.º 123, establece que las actividades, proyectos, programas o emprendimientos de construcción, modificación y/o ampliación, demolición, instalación, o realización de actividades

¹ Esta Ley, que rige en el territorio de la Nación, establece, asimismo, el Sistema Federal Ambiental, instrumentado por el COFEMA, a fin de coordinar la política ambiental entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

comerciales o industriales, susceptibles de producir impacto ambiental de relevante efecto, deben someterse a una Evaluación de Impacto Ambiental –EIA– como requisito previo a su ejecución o desarrollo, y cuando correspondiera, previo a su certificado de uso conforme, habilitación, o autorización.

Por el Art. 3.º de la misma Ley, las actividades, emprendimientos, proyectos y programas susceptibles de producir un impacto ambiental de relevante efecto, deberán cumplir con la totalidad del Procedimiento Técnico Administrativo de EIA, y las actividades, emprendimientos, proyectos y programas de impacto ambiental sin relevante efecto, deberán cumplir con las etapas específicas del Procedimiento Técnico Administrativo de EIA mediante una declaración jurada, y recibirán una constancia de inscripción automática de parte de la Autoridad de Aplicación de la presente Ley. La normativa establece, por el artículo 11.º de la Ley n.º 123, que la Autoridad de Aplicación deberá categorizar los proyectos (con y sin relevante efecto, según correspondiere).

Los Arts. 12.º de la Ley n.º 123 y 6.º de la Ley n.º 452 definen que las actividades, proyectos, programas o emprendimientos se categorizan como de Impacto Ambiental con o sin relevante efecto, de acuerdo con la reglamentación de la presente Ley, considerando: i. la clasificación del rubro, ii. la localización; iii. el riesgo potencial sobre los recursos aire, agua, suelo y subsuelo, según las normas sobre el particular vigentes en la Ciudad de Buenos Aires; iv. la dimensión.; v. la infraestructura de servicios públicos de la ciudad a utilizar; y vi. las potenciales alteraciones urbanas y ambientales. En ninguno de los instrumentos se plantea la necesidad de realizar EAEs.

En la Provincia de Buenos Aires, su Constitución define que sus habitantes tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente

adecuada. “En materia ecológica deberá [...] controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen el ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo [...] Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de calidad de agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora o de la fauna”. (Art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires).

El 9 de noviembre de 1995 se aprobó en dicha Provincia la Ley n.º 11.723 sobre Recursos Naturales y Medio Ambiente. En su Art.1, define que –conforme el artículo n.º 28.º de la Constitución de la Provincia anteriormente mencionado– tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica. En su Art. 10, define que todos los proyectos consistentes en la realización de obras o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo al ambiente de la Provincia de Buenos Aires y/o sus recursos naturales, deberán obtener una Declaración de Impacto Ambiental expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según las categorías que establezca la reglamentación de acuerdo a la enumeración enunciativa incorporada en el anexo II de la ley. Según el Art. 22, la autoridad ambiental provincial o municipal que expidió la Declaración de Impacto Ambiental tendrá la obligación de verificar periódicamente el cumplimiento de aquéllas. Según el Art. 74, la Provincia asegurará a cada Municipio el poder de policía suficiente para la fiscalización y cumplimiento de las normas ambientales garantizándole la debida asistencia técnica. En ningún momento se define la necesidad de contar con una EAE, sino con EIAs por proyecto, dependiendo de la complejidad de los mismos y sus potenciales impactos negativos.

En Córdoba, una de las primeras provincias argentina en elaborar y aprobar normas específicas sobre el cuidado del

ambiente, la Ley n.º 7343/85, modificada por las leyes 8300/93, 8779/99 y 8789/99, denominada Ley Provincial del Ambiente, es la base de la política ambiental provincial. Su objetivo descrito en su artículo 1.º, es la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente. Enuncia lo que considera de interés provincial y cuáles son los bienes jurídicos protegidos, así como los diversos agentes sociales que actúan en la Provincia, que deberán tomar todos los recaudos necesarios a los fines de evitar la degradación ambiental. De conformidad con lo dispuesto por su Art. 59, modificado por ley 8789, actúa como Autoridad de Aplicación de esta ley y sus decretos reglamentarios la Agencia Córdoba Ambiente Sociedad del Estado. Establece la obligación de presentar un Estudio de Impacto Ambiental –EIA– conforme a la Ley y sus decretos reglamentarios, para los proyectos que potencialmente poseen impactos negativos sobre el ambiente (según listados de actividades establecidos en las resoluciones reglamentarias) pero tampoco hace referencia a la EAE en ningún caso.

En Salta el marco general ambiental está definido en la Ley Provincial n.º 7070 de Protección del Medio Ambiente, sancionada el 21 de diciembre de 1999 (catorce años con posterioridad a la Provincia de Córdoba). En su articulado establece una serie de principios: 1. En el Art. 61, el Principio de Sustentabilidad establece la meta de los Poderes Públicos de la Provincia, que es el desarrollo económico ambientalmente sustentable, en condiciones tales que aseguren: a) La integridad del medio ambiente. b) La eficiencia económica. c) La equidad y justicia intra e intergeneracional. El Art. 62 expresa que los Poderes Públicos de la Provincia, reconocen, aceptan y declaran de interés provincial: a. La preservación del carácter de Recurso Natural de: ríos y sus márgenes, aguas subterráneas, [...], atmósfera, fauna, paisajes, [...]. b. La protección de sitios naturales de especial interés científico, paisajístico o histórico [...]. c. La planificación y el ordenamiento del territorio, según los usos y el desarrollo antrópico [...]. 2. Principio de Minimización del Impacto Ambiental: Las actividades, acciones o proyectos deberán diseñarse de tal manera que, después de una evaluación de impacto ambiental y social, dicho impacto sea mínimo.

En el Capítulo VI, Del procedimiento de evaluación de impacto ambiental y social, Sección II, referida a Estudio de Impacto Ambiental y Social –EIAS–, establece, en su Artículo 38: La Autoridad de Aplicación reglamentará acerca de los planes, proyectos, obras, y actividades que requieran de Estudios de Impacto Ambiental y Social y Declaraciones Juradas de Aptitud Ambiental, debiendo actualizarlos periódicamente. El Art. 44.º se refiere a los contenidos que deberán incluir los EIAS; asimismo establece que “...La Autoridad de Aplicación determinará por vía reglamentaria la oportunidad, modalidad y alcance del estudio de Impacto Ambiental y Social para cada actividad o categorías genéricas de actividades”. Dicha autoridad, la Secretaría de Medio Ambiente –SEMADES– no posee ningún documento que defina la necesidad de realizar Evaluaciones Ambientales Estratégicas sino sólo las EIAS; para el caso de proyectos localizados en municipios que poseen legislación ambiental, los mismos deben ser evaluados por las autoridades municipales competentes y visados por la SEMADES. En los principales municipios de la provincia, tampoco se contempla la realización de EAEs.

En el resto de las provincias –y como ejemplos se puede mencionar Mendoza, Río Negro, Chubut y Misiones, tampoco las legislaciones ambientales contemplan la realización de EAEs, sino solo la de EIAS, según el grado potencialmente negativo de cada uno de los proyectos a desarrollar.

Las únicas EAEs realizadas en el país han sido elaboradas en el marco de Programas con financiamiento internacional –especialmente a través del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y el Banco Mundial–, dado que estas instituciones obligan a realizarlas para que los programas sean aprobadas por los Directorios de ambas instituciones. Este es el caso de Programas a nivel nacional y provincial, que se han aprobado desde 2003, como, entre otros, el de Corredores Turísticos (proyecto de la Secretaría de Turismo de la Nación) y el Proyecto de Apoyo al Desarrollo Productivo y Social de la Provincia de Salta, ambos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo; y el Proyecto Vial de la Provincia de Santa Fe, a ser financiado por el Banco Mundial.

Pero es de señalar que son EAE por Programa, es decir que si existen más de un Programa sobre un mismo territorio, en momentos distintos, no se realiza una EAE para el conjunto de estos Programas, o escasamente, en los EAE de los nuevos programas, se incluyen los elaborados con anterioridad.

En síntesis, en Argentina aun se está muy lejos de poseer una política ambiental que defina la obligatoriedad de realizar Evaluaciones Ambientales Estratégicas. Todavía el país se halla en la etapa de realización de Evaluaciones de Impacto Ambiental proyecto por proyecto. Esto ha llevado a generar serios problemas ambientales, por considerar, por un lado, proyectos aislados; por otro, los EIA de estos proyectos no considera, en general, la complejidad del espacio en el cual se instalan los proyectos; por ejemplo, rara vez son

consideradas las cuencas en su totalidad (en proyectos de hasta más de mil has, como han sido las grandes inversiones urbanas realizadas, especialmente, en la década de los noventa del siglo pasado).

Es imprescindible, pues, abrir en Argentina el debate sobre la necesidad de realizar Evaluaciones Ambientales Estratégicas. Quizá el cambio institucional a nivel nacional que se ha realizado en los primeros días de julio de 2006, traspasando la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable desde el Ministerio de Salud a la Jefatura de Gabinete, para, según declaraciones presidenciales, dar mayor importancia a la cuestión ambiental en el país, pueda ser una buena oportunidad para comenzar el mismo. Esperamos que así sea.

Buenos Aires, julio de 2006

Argentina

Rubén PESCI

Presidente Red FLACAM, La Plata

EVALUAR PARA PROYECTAR

Las Evaluaciones de Impacto Ambiental son una práctica muy extendida en Argentina, pues se han adoptado en general por Ley, en casi todas las provincias.

Su utilización no siempre ha sido sinérgica, pues muchas veces se la ha adoptado de una manera reactiva, para evaluar un proyecto ya hecho o una obra en ejecución.

En estos casos la evaluación llega tarde, y puede ocasionar dos tipos de consecuencias graves. La primera es que a la vista de efectos o impactos ya cometidos se opte por aceptar minimizaciones que muchas veces no son más que paliativos. La segunda resultaría de actitudes mucho más drásticas, como la suspensión del proyecto o de la obra ante presunciones de impactos elevados, con las consecuencias sociales y económicas correspondientes.

Recientemente se ha producido un caso muy claro en este sentido, que es el

internacionalmente difundido conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de dos grandes plantas de elaboración de pasta de celulosa para papel, localizadas del lado uruguayo, sobre las márgenes del Río Uruguay.

Argentina aduce que la evaluación de impacto realizada antes de las obras no considera muchos aspectos de impacto, de carácter estratégico para el rol turístico de esa región y para la calidad de vida y salud de sus habitantes, y sale a solicitar estudios más profundos y específicos, cuando las obras ya están en realización. Uruguay aduce que ya realizó los estudios de impactos correspondientes y que toda suspensión de obra en este momento ocasionarían grandes impactos económicos y pérdida de empleos.

Desde hace no muchos años organismos como el BID y el Banco Mundial han introducido en la región la denominada EAE (Evaluación Ambiental Estratégica), que debe realizarse antes del proyecto, de tal