

LINEAMIENTOS DE LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA BASADA EN PRINCIPIOS*

GUIDELINES OF THE STRATEGIC ENVIRONMENTAL
ASSESSMENT METHODOLOGY
BASED ON PRINCIPLES

*Cristina del Campo***

Resumen: Este trabajo se enmarca en los resultados del proyecto de investigación (UNDEFi) cuyo objetivo fue diseñar una metodología de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que se desarrolle y sea aplicada en términos de objetivos ambientales y de desarrollo sustentable conforme a nuestro sistema jurídico institucional; aplicable a políticas públicas, planes y programas (PPP) de incidencia ambiental que involucren recursos ambientales estratégicos para la Defensa. Aquí se presenta una síntesis de los principales lineamientos de la EAE adaptada a nuestro sistema jurídico institucional, guiada por sus principios y enmarcada en el objetivo constitucional del desarrollo sustentable.

Palabras-clave: Evaluación Ambiental Estratégica - Principios - Metodología.

Abstract: This work is framed within the results of the research project (UNDEFi) whose objective was to design a methodology for Strategic Environmental Assessment (SEA) developed and applied in terms of environmental objectives and sustainable development in accordance with our institutional legal system; applicable to public policies, plans and programs (PPP) of environmental impact that involve strategic environmental resources for Defense. Here is a synthesis of the main SEA guidelines adapted to our institutional legal system, guided by its principles and framed in the constitutional goal of sustainable development.

Keywords: Strategic Environmental Assessment - Principles - Methodology.

* Trabajo recibido el 10 de febrero de 2022 y aprobado para su publicación el 17 de marzo del mismo año.

** Abogada. Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magister en Gestión Ambiental (UNC). Investigadora principal (UNDEF); miembro titular del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Docente de grado y postgrado (UNDEF; UNC; UCC; UNCa). Directora proyecto de investigación UNDEFi.

Sumario: I. Introducción. II. Modelos y Tipologías de EAE. III. Notas caracterizantes Generales/Comunes de la EAE. IV. Objetivos Comunes de la EAE. V. Lineamientos metodológicos EAE basada en Principios. VI. Componentes de la EAE: Eje Metodológico o Estructural y Eje Procedimental. A. Eje Estructural. B. Eje Procedimental. VII. Características de la EAE centrada en principios. VIII. Objetivos. IX. Los Principios. X. Principios específicos de la Metodología de EAE basada en principios. XI. Algunas Reflexiones. XII. Bibliografía.

I. Introducción

Este trabajo se enmarca en los resultados del proyecto de investigación (UNDEFi)¹ cuyo objetivo fue diseñar una metodología de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que se desarrolle y sea aplicada en términos de objetivos ambientales y de desarrollo sustentable conforme a nuestro sistema jurídico institucional; aplicable a políticas públicas, planes y programas (PPP) de incidencia ambiental que involucren recursos ambientales estratégicos. Aquí se presenta una síntesis de los principales lineamientos de la EAE adaptada a nuestro sistema jurídico institucional, guiada por principios y enmarcada en el objetivo meta constitucional del desarrollo sustentable.

El interés en la temática surgió a partir de la experiencia de los integrantes del equipo de investigación en materia de evaluación de impacto ambiental (EIA) y de notar que el instrumento no venía cumpliendo los fines para los cuales fue creado; no apareciendo como instrumento que al ser implementado fuera preventivo, e incluso no terminaba siendo ni participativo ni informativo y que -con el paso del tiempo-, se había convertido en un mero trámite que incluía instancias a modo de folios en un expediente, vaciado de finalidad de tutela ambiental en sus fines. La EIA, de notorio viene siendo un instrumento que no solo suma a la frustración de quienes participan en las temáticas ambientales sino que la forma -muchas veces trastocada y reinterpretada- no coincidía con los fines constitucionales ambientales. De allí, que al comenzar a utilizarse incipientemente este instrumento de la EAE en la Argentina -también de evaluación y preventivo- es que, en miras de nuestra experiencia en campo y académica nos avocamos a investigar sobre este instrumento y de hacer una propuesta para adaptarlo a nuestro sistema jurídico institucional a los fines que tuviera menos fisuras que permitieran convertirlo en un trámite mecanizado sin contenido de tutela ambiental y que realmente tuviera vocación de servir a la tutela ambiental en consonancia con los derechos ambientales reconocidos y de compromisos internacionales que nuestro país ha suscrito en la materia.

(1) En el este artículo se presenta una síntesis de los resultados finales de nuestros Proyectos de I+D: (UNDEFi) *Propuesta metodológica de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que integre principios y oriente a la Políticas, Planes y Programas (PPP) e involucren recursos naturales estratégicos para la Defensa y el Proyecto de ajustes metodológicos* (2017 - 2021).

Una de las iniciales preguntas fue: ¿En qué consiste la Evaluación Ambiental Estratégica? ¿Para qué es útil?, coincidiendo la mayor parte de los autores relevados en que la EAE es un instrumento de gestión pública ambiental que evalúa políticas, planes y programas (PPP) y su impacto sobre el ambiente; posibilita la prevención de efectos negativos derivados de las PPP sobre el ambiente, evaluando la incidencia sobre el mismo, y minimizando impactos. Actúa a nivel de decisión; trabaja con la interinstitucionalidad y anuncia los costos ambientales y políticos de una determinada PPP. La EAE actúa a nivel de decisión, permitiendo trabajar en alternativas que mejor coincidan con objetivos ambientales.

En este artículo se presentan los resultados finales de la primera etapa, si bien aparece como necesario hacer un breve relato de las instancias anteriores -de las que se citan las publicaciones- mediante las que se resumen (a fin de contextualizar) los resultados que aquí se presentan. La investigación partió de relevar material que contuviera metodologías EAE en general y modelos de EAE en particular. Para ello se diseñaron *criterios de selección* que se centraron en aquellos organismos que desarrollaran metodologías/ modelos a nivel internacional o regional más relevantes, en función de ser gran parte de este tipo de organismos de financiamiento que la implementan; se seleccionaron autores por ser los más relevantes desde el punto de vista de su producción científica, elaboración de guías, de metodologías, y en general, por ser representativos en la materia. Desde ese material se elaboraron las primeras plantillas, con *Aspectos* a relevar y conforme aparecieran la mayor cantidad de *aspectos* (criterios) base, estos se confirmaban en criterios que permitieron reconocer los modelos relevantes y sus respectivas metodologías. Las plantillas guiaron las bases de cada modelo al contener un *eje estructural* que permitió indicar que material contaba con un método y cuáles eran las características de cada uno. Los Aspectos elaborados fueron la primera línea de estructura hipotética para luego, conformarse en criterios al responder la mayor parte de los modelos relevados a los mismos en su conformación. Este material, su sistematización, análisis, etc. se constituyó en la base del trabajo -conjuntamente con la normativa internacional comparada-. En este documento, como ya se mencionara, se presentan los principales modelos, su sistematización en tipologías y las principales características (comunes a todos ellos) que permitieron determinar cuáles eran los componentes básicos de una EAE más allá del modelo del que se trate. Nuestro modelo, se constituyó -como resultado del proceso transitado mediante la investigación- en un *Modelo centrado en Principios*.

II. Modelos y Tipologías de EAE

Del mencionado relevamiento y posterior análisis surge que diversos autores elaboran diferentes *modalidades para clasificar las metodologías* de EAE; Facetti, por ejemplo (FACETTI:2013) clasifica las metodologías en: 1. *Modelo basado en EIA* donde las contribuciones de la evaluación se dan al final del proceso de planificación. El mismo es utilizado para la evaluación del impacto ambiental del proyecto (ha sido utilizado para la evaluación de megaproyectos por ejemplo de gasoductos, de corredores viales, etc.); 2. *Modelo basado en EIA -paralelo-* con limitadas contribuciones

durante la planificación. En estos dos casos las funciones de integración, iteración, y participativa consideradas como básicas por la IAIA1 para una EAE difícilmente puedan ser alcanzadas; 3. *Modelo integrado* de evaluación ambiental se vuelve parte de la formulación de políticas y planificación; 4. *Modelo Centrado en la Decisión* el planificador determina el proceso, la EAE determina el marco para la evaluación.

Para Gomez Villarino (GOMEZ VILLARINO: 2010, p. 46) existen cuatro grandes tipos de aproximaciones metodológicas: *Las basadas en los Estudios de Impacto Ambiental*, que consideran al PPP como si se tratase de un proyecto más amplio en los ámbitos espacial y temático y con un alcance menos detallado que los proyectos convencionales; *Las basadas en modelos de sostenibilidad* (de desarrollo sostenible) y en los criterios técnicos de sostenibilidad; *Las basadas en los modelos de ordenación territorial*; *Otras metodologías*: entre ellas las que aplican enfoques métodos y criterios de planificación, es decir, de los instrumentos de carácter estratégico o de los procesos de toma de decisiones que preceden a los proyectos en lo temporal y los enmarcan en lo temático y en lo espacial.

Por otra parte de los diferentes modelos -que surgieron de la sistematización del material relevado- pudieron reconocerse las principales *Tipologías de EAE*; agrupándose en grandes líneas en:

Tabla 1. Tipologías y Enfoques

<p><i>Tipologías de EAE</i> ¿Enfoque? -Centrado en el Impacto -Centrado en las instituciones -Orientación mixta</p>	<ul style="list-style-type: none"> - EAE basado en la EIA (NEPA); - EAE basado en controles - EAE basada en resultados - EAE basada en procesos (CEPAL) - EAE basada en <i>continuum</i> (OCDE) - EAE como instrumento - EAE como producto - EAE como procedimiento (BID) - EAE en base a EIA en paralelo (BM)
---	---

Elaboración propia.

Estas tipologías se clasifican en grandes enfoques de acuerdo a en qué se centran: *-Centrado en el Impacto*; *-Centrado en las instituciones*; y *-Orientación mixta*. Si bien puede señalarse que la metodología de EAE, en términos generales, se basa en un proceso no solo de impactos en los componentes ambientales, sino en el enfoque basado en las instituciones e innova en el procedimiento y lo centra en la función y la organización pública (en el nexo decisor de la política pública y en su desarrollo de la función administrativa) de trabajo dirigido en y hacia la institucionalidad.

III. Notas Caracterizantes Generales/Comunes de la EAE

Para establecer el marco común de este instrumento fue necesario detectar sus *notas caracterizantes*, (más allá del modelo del que se trate) las cuales surgieron del análisis y sistematización del material relevado sobre EAE en el que se reconoció una diversidad de *Modelos Metodológicos de EAE*, que nos permitieron agruparlos

conforme presentaran esencialmente características: *institucional; de planificación; de desarrollo sustentable; mixtas, por autor* y un ítem con el resto de los planteamientos que no se incluyeron en las otras clasificaciones. Este tipo de clasificación -en lo que se refiere a nuestro trabajo- nos permitió encontrar similitudes y particularidades de cada grupo de modelos (distintas tipologías) y aislar las características esenciales que cada grupo presentaba, sin importar la correspondencia a un modelo o metodología; (FACETTI: 2013, p. 250; OÑATE: 2002, p. 33; GOMEZ VILLARINO: 2010, p.46; PARTIDÁRIO: 2006; CARABUENA MENDOZA: 2017) lo cual nos permitió arribar a lo que son las bases comunes del instrumento, o *notas caracterizantes de la EAE* las que se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 2. Matriz Comparación/Notas Caracterizantes

Concordancias o notas esenciales	Notas mayoritariamente comunes	Diferencias - Notas particulares
A Nivel de Decisión	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocada en el nivel de decisión. De incorporación de lo ambiental a la toma de decisiones 	<ul style="list-style-type: none"> • Centrada en el entorno • De enfoque territorial • Modelo procedimental • Sistemática
Base Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> • Base Estratégica Enfoque estratégico. 	<ul style="list-style-type: none"> • De aplicación inclusiva (da más presencia a lo social que en anteriores)
Base institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Institucionalidad Centrada en lo institucional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Basada en los intereses del organismo
Preventiva	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocada en evitar impactos. 	<ul style="list-style-type: none"> • De bajo costo y rápida
Participativa	<ul style="list-style-type: none"> • Participativa en distintos niveles y ámbitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocada en alternativas • Se centra en objetivos a partir de características de la EAE
Sustentabilidad	<ul style="list-style-type: none"> • Alineada a los ODS- Fomenta la sostenibilidad ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrada • Construye capacidad
Adaptable	<ul style="list-style-type: none"> • Se adapta en territorio a esa finalidad y en el procedimiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Sectorizada
Negociación	<ul style="list-style-type: none"> • Enfocada al manejo de conflictos 	

Elaboración propia

Cada *nota esencial* tipifica el instrumento, desplegándose en las *notas mayormente comunes* a la mayor parte de los diferentes modelos de EAE. Luego, el despliegue -a partir del modelo que se adopte- permitirá mayor o menor involucramiento de los objetivos de la EAE con el sistema jurídico institucional del que se trate como veremos más adelante.

IV. Objetivos Comunes de la EAE

Un componente esencial de un instrumento de política o gestión ambiental es el objetivo que lo justifica, hacia lo cual se dirige en sus fines. En tal sentido los objetivos son fines o metas que se proponen alcanzar mediante el instrumento. Tales

objetivos no aparecían como coincidentes en los diferentes modelos relevados, por lo cual, para llegar a un esquema base de los objetivos de los distintos modelos, fue necesario partir del resultado de las actividades anteriores. Por lo que, a los fines de jerarquizarlos, se superpusieron tablas y aislaron los objetivos de cada modelo; clasificándose inicialmente en *Objetivos Núcleo*, *Objetivos Principales* y *Objetivos Complementarios* conforme podemos ver en la tabla resumen:

Tabla 3. Objetivos núcleo, principales y complementarios

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

Elaboración propia

V. Lineamientos metodológicos EAE basada en Principios

Habiendo realizado esta tarea de base, nos avocamos a la construcción de los lineamientos metodológicos de una EAE basada en principios. Se optó por encauzar los lineamientos desde “principios” habida cuenta que estos se constituyen en guías que permiten interpretar y aplicar el instrumento sin desviarse de los objetivos que se han tenido en consideración para su diseño y que justifican su constitución como instrumento preventivo de gestión ambiental. Por otra parte tales principios -como se observara más adelante- encuentran su fundamento en la normativa ambiental de base (clausula ambiental; los presupuestos mínimos ambientales (PMA) y en el Código Civil y Comercial) y, en general, en los principios ambientales adoptados en nuestra normativa. A continuación presentamos una síntesis de estos lineamientos:

VI. Componentes de la EAE: Eje Metodológico o Estructural y Eje Procedimental

Los componentes se presentan como partes esenciales del modelo, y a su vez funcionan como procedimiento, guiando su desarrollo medular. La EAE del modelo basado en principios, se ordena en dos *Criterios Eje*. La conformación de ejes, importó estructurar el método en su base de referencia jurídico institucional. El Eje Metodológico o Estructural de la EAE está conformado por *el Enfoque; la Dimensión: los Objetivos de la EAE y los Principios; y el Eje Procedimental compuesto por: la Información, la Participación y el Informe*, fundamentalmente. Y si bien la participación y la información conforman el eje procedimental, aparece integrando el eje estructural como participación impropia en lo referido a la coordinación interinstitucional/ intraorganizacional.

Una vez fijados los componentes comunes de la EAE y basándonos en los resultados de la matriz referido a las tipologías y metodología; se fueron ajustando las principales características de la EAE y sus objetivos (también derivados de la meta matriz) en orden a viabilizar la observancia de los objetivos constitucionales ambientales; los PMA y los de Desarrollo Sostenible (DS) y a su vez re encuadrar cada uno en los que serían los ejes del modelo. Tales lineamientos debían adaptarse a los objetivos ambientales de base constitucional y a los fines mismos de la EAE sin perder las características esenciales, a fin de enfocar los objetivos de la EAE a los objetivos base citados (CN-PMA-ODS). En tal desarrollo los lineamientos fueron cada vez más, centrándose en principios; eran los principios los que aparecían guiando la metodología de EAE y los posibles pasos procedimentales (lo que implicaba que no se centraba en un mero procedimiento) siendo este parte del resultado del proceso que se llevó a cabo en la adaptación de este instrumento a nuestro sistema jurídico institucional. Ambos ejes nos permitían pautar instancias de la EAE y componentes núcleo que respondieran al objetivo tutelar del mismo; en tal línea el eje estructural centro los aspectos esenciales del modelo; y los procedimentales, aquellos que le daban la distinción como estratégico desde el abordaje pero además hacia la mo-

alidad de arribo a los resultados. En este trabajo (y por razones de extensión) se presenta solo el primer eje y una breve mención sobre el contenido del segundo eje.

A. Eje Estructural

Enfoque y Dimensión

Para definir la magnitud que tendrá la EAE en cuanto al ámbito en el que se desarrollare o se encuentre, comenzamos por determinar cuál es la *Dimensión* en la cual se comprende. Las principales dimensiones que se identificaron pueden agruparse en: *Ambiental; Ecológica; Biofísica; de Sostenibilidad; Económica; Social; Política: Institucional, de Gobernanza, Estratégica*. Se jerarquizaron conforme fuera su adaptación en mayor o menor medida a los objetivos y se contrastaron con los principios de DS, ODS y los PMA. De las distintas dimensiones, la *Ambiental* como la protección ambiental en términos de gestión de riesgos e impactos ambientales, aparece sistemáticamente y en forma transversal en la mayor parte de los modelos. En una primera instancia del análisis se observó que los componentes surgían alternativamente como dimensiones o componentes en los distintos casos analizados, pudiéndose observar que aparecía una base de apoyo multicriterio, donde el *Enfoque* era complejo ya que incluía más de un componente, llegando a coincidir *a priori* en la discusión de los talleres realizados, en que el *Enfoque era pluridimensional* y que la *Dimensión* era lo delimitable. A partir de lo cual el modelo se enroló en este tipo de enfoque; de base multicriterio en la decisión como parte de un proceso intra e interparticipativo ; colaborativo y de difusión en la información.

Para determinar la *Dimensión* se partió del concepto de “*Desarrollo Sustentable*” (DRNAS: 1998) *como uno de los principios guía* del proyecto, concordando a su vez en que uno de los “*Indicadores*” de esta investigación es la *vinculación de la EAE con el Desarrollo Sustentable (DS)*. Dicho concepto (AROCENA: 2009; GALLOPIN: 2003, 2006; CEPAL: 2006; SOTELO: 2012) se integra por los subsistemas económico, natural y social, al que se le agrega con posterioridad el de institucionalidad². Estos subsistemas han sido reconocidos por la Comisión de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas³, apareciendo la *institucionalidad* como nexo transversal en la pluridimensionalidad. Lo pluridimensional recepta las relaciones sociedad-naturaleza, en lo cual lo *institucional* se despliega en políticas, estructuras y en el sistema de

(2) “En los últimos años toma fuerza una cuarta dimensión, la *institucional*, debido a la relevancia e influencia que toman las políticas dictadas por los organismos de control (gobiernos locales, nacionales, organismos internacionales, etc.). El desarrollo de estos sistemas ha sido liderado por la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas”. SOTELO A., *et al.* :2012: 615.

(3) V. UN. Informe Asamblea General. A/42/427 (1987) Recuperado de <https://undocs.org/es/A/42/427%20>

Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo segundo período de sesiones, Suplemento Nº25 (A/42/25).

reglas y normas formales e informales, donde el sistema regulatorio se caracteriza por imponer restricciones a comportamientos.

Este objetivo meta del DS es receptado en el artículo 41 de la Constitución Nacional (CN) y se despliega en los presupuestos mínimos ambientales (PMA), conformando ambos niveles la base de nuestro sistema jurídico ambiental. En el artículo 41 CN se establece: “*las autoridades proveerán a la protección*” de los derechos ambientales -de los recursos naturales, del patrimonio natural y cultural, la biodiversidad, etc.-. La institucionalidad ambiental involucra las competencias ambientales de los distintos niveles de gobierno como asimismo la capacidad de coordinación en el ámbito interno del Poder Ejecutivo. La *institucionalidad* es Gestión Ambiental como función prioritariamente pública (BRAÑES: 2000) donde la estructura institucional constituida aplica las normas a los fines del logro de los objetivos de política ambiental definidos. El Estado -en la expansión de sus funciones desde la institucionalidad del sistema político- motiva la toma de decisiones. Al decir de Martínez Nogueira: “Las instituciones son, en definitiva, política, pues distribuyen discrecionalidad y crean “espacios de decisión” (MARTÍNEZ NOGUEIRA; 2012). Para confirmar la pertinencia en la opción de la dimensión se estructuraron una serie de preguntas-guía (que dan lugar a posibles miradas) orientadas por la finalidad expuesta en el proyecto de investigación, para cuyas respuestas se utilizaron: (1) los resultados de la sistematización (tablas) de aquellos ítems recurrentes sobre las características, dificultades y oportunidades de las metodologías analizadas más coincidentes; (2) la experiencia y la notoria realidad de este instrumento en nuestro país, base precedente de la EAE; y (3) el interrogante (base condicionante de nuestra investigación). Se utilizaron los PMA y la regulación base en materia ambiental, lo cual ajustó la *dimensión a la institucionalidad*, ya que la EAE como herramienta de gestión ambiental, aplicada a PPP mayoritariamente (por no decir siempre) es aplicada a nivel institucional por parte del Estado, quien a su vez detenta las demás herramientas para su concreción.

En síntesis, se adopta para la propuesta metodológica el *enfoque pluridimensional* y la *Dimensión Institucional* -como primer *criterio*- esto es, acotado a PPP en instancias de decisión, se encauza a las actividades comunes relacionadas con el ambiente y la sustentabilidad, en la detección de riesgos e impactos negativos ambientales en la formulación de PPP y se adapta a nuestro sistema jurídico institucional, todo lo cual conforma parte de la responsabilidad ambiental que refuerza la misma institucionalidad en la que se desarrolla, mejorando la gobernanza.

Tabla 4. Componentes del modelo

Eje Estructural	-ENFOQUE -DIMENSIÓN -OBJETIVOS -PRINCIPIOS -Coordinación (participación impropia (intrainstitucional/ Información (intrainstitucional)	INFORME I
Eje Procedimental	-INFORMACIÓN (comunitaria) -PARTICIPACIÓN (y comunitaria) -INFORME (controles-indicadores)	INFORME Final

B. Eje Procedimental¹⁴

El *Eje Procedimental* se despliega como un bloque del proceso que podríamos denominar, como “externo”, e incluye tres grandes instancias: la de *Información*; la de *Participación* y finalmente la del *Informe Final* o resultado de la EAE.

Las técnicas a utilizar en las dos primeras, no solo serán guiadas por las normas que regulan la materia sino además por el abanico de modalidades de información y de participación (en particular) que permitan ajustar el accionar de la gestión pública en relación a estos instrumentos de política y de gestión ambiental. El *Informe Final*, como resultado del conjunto de anteriores instancias, deberá reflejar las adecuaciones y readecuaciones que, como consecuencia del proceso de participación interna y externa en orden a los principios guía de la EAE, terminaran incidiendo en la original propuesta, ajustándola con bases estratégico ambientales.

VII. Características de la EAE Centrada en Principios

Del análisis y sistematización efectuados surgen las características del modelo de EAE centrado en principios. La división en características esenciales y en características generales de la EAE va señalando aquellos caracteres que más la tipifican en marco a nuestro sistema jurídico institucional:

(4) Por razones de economía en la extensión del artículo solo se presenta el eje estructural en este escrito; previendo en una publicación posterior presentar el segundo eje (procedimental).

Tabla 5. Características

Características esenciales	Características generales
<ul style="list-style-type: none"> • Visión proactiva • Visión sistémica • Orientado a futuros • Establece objetivos claros • Flexibilidad • Adaptativo (capacidad de adaptación) • Sistemático • Complejo • Interactivo y personalizado al contexto. • Integrado al proceso de toma de decisión • Estratégico (identifica iniciativas estratégicas, evalúa alternativas y formula una estrategia para avanzar) • Incluye Diversidad y pluralidad • Transparente en todo el proceso • Construye capacidad • Trabaja de modo focalizado 	<ul style="list-style-type: none"> • Metodológicamente flexible • Enfocado en los efectos acumulativos. • Múltiples niveles • Escala múltiple • Integrado con las estructuras existentes • Coordinado con la evaluación ambiental de proyectos • Considera a la Incertidumbre • Interdisciplinario • Enfocado en alternativas • Participativo (garantiza la participación temprana y continua de las partes interesadas relevantes) • Tiene capacidad de mantener el proceso • Tiene capacidad de Comunicación (difusión, dialogo integrador) • Multisectorial (diversidad de actores) • Costo-efectivo.

De su simple lectura, puede visualizarse (sintéticamente) no solo lo que caracteriza a este instrumento, sino además la dinámica estructural de aplicación. Por otra parte, algunas de estas características se reflejan en los principios EAE que son los que encauzan la implementación del mismo.

VIII. Objetivos

Los objetivos, como fines o metas que se propone alcanzar no están aislados -en nuestro caso- del marco jurídico institucional en el que se enmarcan: la meta constitucional del DS y los derechos ambientales. En este sentido, se constituyen -en un aspecto basal- en la aplicación del instrumento; permiten cumplir con las políticas trazadas y pautan el desarrollo de la metodología de EAE a los fines de ser aplicada. Los objetivos de la EAE son un referente, una meta; no el proceso, no el procedimiento. Recalcan la política pública que refleja el instrumento y como factor clave en el desarrollo e implementación del instrumento, facilitan el control en su aplicación y guían el proceso de verificación de la observancia de los principios cualquiera sea el procedimiento.

Los objetivos se alinean al cumplimiento de las bases jurídico institucionales ambientales; esto es, se enfocan en torno a la CN, PMA y CCC (Derecho al desarrollo sostenible; derecho al ambiente sano y equilibrado, derecho al patrimonio natural, derecho al patrimonio cultural, derecho a la información ambiental, derecho a la participación ambiental, -entre otros- y se ajustan a los principios ambientales de los

PMA. En resumen, los objetivos de la EAE se enmarcan en la tutela de los derechos de base ambiental.

IX. Los Principios

Los cimientos de lo ambiental en nuestro país giran en torno a derechos-deberes constitucionales que se conforman muchas veces en principios. Los principios han sido objeto de tratamiento por parte de doctrinarios y filósofos⁵, siendo considerados *valores superiores*, que en nuestro caso se incluyen en la normativa ambiental constitucional. Conceptualmente, los principios de la EAE son aquellas guías que permiten interpretar y aplicar el instrumento ambiental sin desviarse de los objetivos que se han tenido en consideración en su diseño; que justifican su constitución como instrumento preventivo de gestión ambiental y permiten encauzarlo, no permitiendo desvíos en los fines del mismo (tutela ambiental).

Los principales *principios generales* detectados fueron: *Principio preventivo; Principio de sustentabilidad ambiental; Principio de incertidumbre; Principio de integralidad e integración en la complejidad; Principio de adaptabilidad; Principio Estratégico; Principio de visión sistémico; Principio de intercambios compensados; Principio de objetividad de fines claros; Principio de Participación en el proceso; Principio de Información; Principio de transparencia; Principio de colaboración; Principio de transversalidad; Gobernanza Financiera; Principio de coordinación; Principio de revisión y seguimiento de procesos; Principio de interconexión (interconectada al proceso de decisión); Principio de Gobernanza ambiental (Transparencia SADELER rendición de cuentas, participación, democracia amplia); Capacitación-educación; Creación de capacidades; Principio de Inclusividad - Principio integrador (social) de inclusión; Principio de fortalecimiento de la sostenibilidad social en torno a objetivos y metas de desarrollo; Principio de interdisciplinariedad; Principio de Corresponsabilidad; Principio de Razonabilidad; Construcción de institucionalidad; Principio de legalidad⁶.*

El Principio constitutivo de la EAE: Principio Preventivo

De los principios que se despliegan constitucionalmente, en las leyes de PMA y en convenios ambientales internacionales que integran nuestro ordenamiento jurídico, se presenta el de *prevención* por considerarlo fundante del instrumento de EAE, que justifica su diseño e inclusión como instrumento de política ambiental, de tutela ambiental. Este principio ha sido desarrollado ampliamente por la doc-

(5) V. DRNAS: 2001; SOTELO: 2004; MEIER: 2003; COMANDUCCI: 1998; PAREJO 1991; ALEXY: 1988, -entre otros-.

(6) Puede consultarse sobre principios EAE según modelos en: LOBOS: 2015; BID: 2009; PARTIDÁRIO: 2012; CANADA: 2009.

trina⁷ y es receptado en múltiples tratados internacionales⁸ y en nuestra *Regulación de base*. Sus *principales atributos* (riesgo cierto, daño dudoso): *hechos ciertos, efectos ciertos: previsibilidad de efectos y de impactos, riesgo racional, actual, evidente y comprobado o demostrable, amenaza de daño cierto, consecuencias ciertas, gravedad; umbral de daño relevante (no cualquier impacto), procede sobre supuestos comprobados, es de aplicación ex ante* (DRNAS: 2001, p 83).

La CN fija el principio de prevención que garantiza derechos ambientales; como guía en la acción sobre el ambiente y como posibilitador del derecho al DS. “Lo preventivo” se asienta en la previsión del daño ambiental y en el amparo (artículo 43 CN) pero esencialmente en el deber de las autoridades de proveer a la protección de los derechos ambientales (artículo 41 CN). La ley de PMA definió al *daño ambiental* (en el artículo 27 *in fine*) tomando la prevención como pilar del derecho ambiental⁹; todo lo cual enmarca la EAE en un sistema jurídico que se desarrolla en lo preventivo (DEL CAMPO: 2017).

X. Principios específicos de la Metodología de EAE basada en principios

Para el diseño/adopción de los principios se seleccionaron aquellos que se correspondieran más ajustadamente a los objetivos de la Constitución Nacional (CN), los Presupuestos Mínimos Ambientales (PMA), los ODS, los Acuerdos internacionales incorporados a nuestro ordenamiento interno, de allí que no necesiten mayor fundamentación y justificación como cimientos de la propuesta (si en cambio los principios se han diseñado especialmente para esta metodología de EAE).

En términos generales los principios serán considerados -a los fines de nuestro trabajo- como aquellos lineamientos que permiten, en la aplicación del instrumento de EAE, la no desviación de los objetivos constitutivos del mismo en orden a los derechos ambientales de base y que permitan ponderar intereses en relación a los impactos y objetivos en línea a objetivos de desarrollo sustentable. Estos principios permiten la corrección de la decisión mediante reglas básicas que consideran que, a mayor vulneración de un principio, deben observarse otros en mayor medida, o un conjunto de ellos.

Para esta selección se adoptaron algunos principios generales y otros específicos, sustanciales para esta metodología de EAE en directa relación con los objetivos del mismo y conforme a las características del instrumento; los que no

(7) V. Cit. *supra*.

(8) V. artículo 30 Resolución 3281 (XXVIII) de la AG NU Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

(9) Código Civil y Comercial (CCC). En el Título V. Capítulo 1 sobre Responsabilidad establece que las disposiciones aplicables a la prevención del daño y a su reparación. Deber de prevención del daño: Acción preventiva (artículo 1710 y ss.), Artículo 1710. Deber de prevención del daño: CCC Artículo 1711. Acción preventiva.

solo encauzan la aplicación de instrumento sino que aportan a la hora de acotar la discrecionalidad estructural de la gestión al momento de implementarlo. Estos principios son:

Tabla 6¹⁰. Principios EAE

PRINCIPIOS	
De Prevención	Entendido en su concepción receptada en la ley de PMA (25675) como objetivo a cumplir por la política ambiental nacional: "Artículo 2. g) Prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales...". El principio es definido y receptado como norma. Art. 4: <i>Principio de prevención</i> : Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir". <i>Principio de responsabilidad</i> : El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan". <i>Principio de solidaridad</i> : La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos". (DEL CAMPO: 2017).
De Equidad	La equidad es entendida en su concepto más amplio, difundido y aceptado. Equidad por lo tanto tendrá relación no solo con derechos sino con los intereses que sustentan tales derechos; en el equilibrio entre derechos y entre beneficios y consecuencias. La Ley 25675 establece el " <i>Principio de equidad intergeneracional</i> : Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras". En el Anexo I Acta constitutiva del Consejo Federal de Medioambiente (COFEMA), entre los objetivos del COFEMA establece: "4. Promover la planificación del crecimiento y desarrollo económico con equidad social en armonía con el medio ambiente". La equidad encuentra directa relación con la justicia ambiental.
De Equilibrio territorial de beneficios	Este principio plantea una relación de equilibrio entre lo que se soporta (los cambios que un territorio puede soportar sin alterarse en forma relevante) y lo que lo beneficia desde la perspectiva de lo impactante; con un criterio de equidad entre el territorio que soporta y el territorio beneficiado. Considera la relación desde la equidad en la distribución de las cargas y beneficios ambientales. Evaluar PPP es capacidad de carga, de resiliencia del territorio, y de equilibrio entre impactos y beneficios.

(10) Se agrega esta tabla con una síntesis sobre el contenido de cada uno, sin específica mención de la relación -en cada principio- con la normativa de base; orientativo sobre el contenido de los principios. Si bien los mismos se despliegan pertinentemente en su contenido en la vinculación señalada en la tabla normativa.

<p>De Prioridad de intereses colectivos</p>	<p>La prioridad de los intereses colectivos se despliega ante la colisión de dos o más derechos cuando uno de ellos sea de incidencia colectiva, el otro deberá adaptarse a este último y se priorizarán los derechos de incidencia colectiva. Este principio encuentra sus bases en la CN art. 41 y cc, en los PMA y en el nuevo CCC en los art. 235, art.14 y art. 240 y cc. En la CN se encuentran los derechos de incidencia colectiva en general (art. 41 y art. 43) y conforme al art. 14 del CCC se reconocen los Derechos individuales y los Derechos de incidencia colectiva, especificando que “La ley no ampara el ejercicio abusivo de los derechos individuales cuando pueda afectar al ambiente y a los derechos de incidencia colectiva en general”. Imponiendo por su parte en el art. 240 CCC límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes, estableciendo que el ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes públicos debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial. Y que cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable (art. 241 CCC). Por su parte la ley de PMA establece en su capítulo sobre daño ambiental (ley 25675 art. 27 y ss.) las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva.</p>
<p>De Participación</p>	<p>La participación es la incluida en los PMA¹ y en las leyes ambientales de base. En esta línea es de resaltar el denominado Acuerdo de Escazú, que como acuerdo jurídicamente vinculante ofrece herramientas para mejorar la <i>formulación de políticas y la toma de decisiones</i>. Es un instrumento para prevenir conflictos, lograr que las decisiones se adopten de manera informada, participativa e inclusiva y mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la buena gobernanza (ratif. por ley 27566). Los “derechos de acceso” que incluye son a: la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y a la justicia en asuntos ambientales. Además este acuerdo trata sobre Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales y el Fortalecimiento de capacidades y cooperación, entre otros aspectos.</p>

<p>De Información</p>	<p>Nuestro país reconoce este derecho a nivel constitucional (art. 41 CN). A su vez la Ley PMA sobre Información ambiental 25831 establece los PMA en la materia. Argentina además cuenta con una ley de <i>Derecho de Acceso a la Información Pública</i> (Ley 27275), cuyo objeto es “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública”, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, y se funda en los principios de: presunción de publicidad; transparencia y máxima divulgación; informalismo; máximo acceso; apertura; disociación; no discriminación; máxima premura; control; responsabilidad; alcance limitado de las excepciones; facilitación; buena fe, etc. El principio de participación requiere el cumplimiento del objetivo de incorporar la perspectiva estratégica en los procesos de toma de decisiones, ya que esta incluye la necesidad de participación de múltiples actores, por ello es necesario promover la participación de instituciones del Estado y la participación social para que la multiplicidad de miradas y acciones articuladas aporten al fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental mediante la articulación de actores, además de procurar decisiones de menor grado de conflictividad. Para el cumplimiento del principio de participación es necesaria la información, por ello cobra importancia el principio de información, además de que su existencia es un insumo fundamental para las PPP y por ello es necesario generar información socio ambiental para la toma de decisiones y garantizar que se haya reunido la información ambiental adecuada y que se encuentra disponible para la toma de decisiones (en distintas jurisdicciones, instituciones, sectores o ciudadanía). Aporta al cumplimiento de objetivos de fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental, promueve la participación de instituciones del Estado y la participación social: participación horizontal intra institucional interorganizacional para lograr que instituciones estatales coordinen, colaboren en una EAE integrada al proceso de toma de decisión considerando estos principios, una EAE participativa, con acento en la comunicación: difusión, diálogo integrador, de carácter multisectorial (diversidad de actores) e interdisciplinaria y transparente en todo el proceso. Ello implica decisiones informadas, participativas y transparentes, para así propiciar resultados sostenibles.</p>
------------------------------	--

<p>De Transparencia pública</p>	<p>“El principio de transparencia pública se delimita como aquél que proporciona y difunde de manera clara, proactiva, accesible y constante la información que obra en poder de la administración y la relativa a su actuación y organización, bajo los principios de veracidad y objetividad, de forma que la ciudadanía pueda conocer sus decisiones, cómo se adoptan las mismas, cuáles son los objetivos perseguidos y la finalidad para la que se dictan; qué medidas se van a implementar, en su caso, para llevar a cabo lo decidido, cómo se organizan los servicios y quiénes son las personas responsables” (artículo 2 b Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón) V. LLOP RIBALTA: (2012). “Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los Parlamentos”, <i>Cuadernos de la Fundación Giménez Abad</i>, n. 4 diciembre, pp. 66 y 67. El principio de transparencia pública implica claridad en el accionar referido a la PPP y al desarrollo de la EAE frente a los ciudadanos, lo cual conlleva a información clara, oportuna y cierta y participación en consonancia. Involucra la <i>publicidad</i>. Es un principio de raíz constitucional, derivado de la forma republicana de gobierno y de la publicidad de los actos del Estado.</p> <p>La ley sobre <i>Derecho al acceso a la información pública</i> tiene por objeto “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública, y se funda (artículo 1) en los siguientes principios: <i>Presunción de publicidad</i>: toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por esta ley. <i>Transparencia y máxima divulgación</i>: toda la información en poder, custodia o bajo control del sujeto obligado debe ser accesible para todas las personas (...); <i>Informalismo</i> (...); <i>Apertura</i>: la información debe ser accesible en formatos electrónicos abiertos, que faciliten su procesamiento por medios automáticos que permitan su reutilización o su redistribución por parte de terceros; <i>Disociación</i>: (...); <i>No discriminación</i>: (...); <i>Máxima premura</i>: (...); <i>Gratuidad</i>: (...); <i>Control</i>: el cumplimiento de las normas que regulan el derecho de acceso a la información será objeto de fiscalización permanente; <i>Responsabilidad</i>: el incumplimiento de las obligaciones que esta ley impone originará responsabilidades y dará lugar a las sanciones que correspondan; <i>Alcance limitado de las excepciones</i> (...); <i>In dubio pro petitor</i>: (...); <i>Facilitación</i>: (...); <i>Buena fe</i>: (...). Se crea (artículo 29) el <i>Consejo Federal para la Transparencia</i> “como organismo interjurisdiccional de carácter permanente, que tendrá por objeto la cooperación técnica y la concertación de políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública”. La transparencia activa que esta ley promueve implica sujetos obligados que “deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y procurando remover toda barrera que obstaculice o dificulte su reutilización por parte de terceros”.</p>
--	--

<p>De Transversalidad institucional</p>	<p>La dirección política de la administración pública es la que habilita a las áreas transversales, como sistemas técnicos especializados y complejos a aportar en su inclusión un abordaje multidimensional del tema en cuestión (PPP) desde dimensiones que contribuyan a una visión de la realidad más cercana a lo gestionable y a propuestas de conjunto. “a) Concepto de transversalidad (...) es definido como “una manera de ver la realidad (...) aportando a la superación de la fragmentación de las áreas del conocimiento, (...) maneras de entender el mundo y las relaciones sociales en un contexto específico” (MAGENDZO: 2005). Los temas transversales ayudan a generar aprendizaje significativo podríamos definirlo en pocas palabras como “el aprendizaje que sirve para algo”, que tiene sentido en función de las circunstancias del individuo o grupo social” (SOLANO CORNEJO: 2007). La transversalidad es una forma de integrar (organizaciones/territorios) de encauzar a través de la coordinación interinstitucional e intersectorial. “La transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidad de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico de cada una de ellas” (SERRA: 2005: 3).</p>
<p>De Colaboración interjurisdiccional</p>	<p>Este principio informa sobre la necesidad de articular en el ámbito intrainstitucional e interinstitucional a través de un trabajo que incluye la <i>coordinación</i> como <i>pauta de comportamiento</i> en los órganos de la administración pública. Además importa cooperación; lo cual conlleva al trabajo colaborativo desde las distintas áreas de cada organización, en un proceso que requerirá de información compartida y de evaluaciones desde distintos sectores. Por lo cual los mecanismos de articulación y coordinación serán esenciales en la viabilidad del instrumento (“El grado en que una organización dada se acerca a la consecución plena de sus objetivos, tiende a variar en proporción directa con la coordinación de los esfuerzos individuales en el seno de dicha organización”. Guerrero Orozco cita a Stene en relacional <i>principio de coordinación</i>, quien lo enuncia como “una relación causal, es el primer axioma de una teoría relacional de la administración: “axioma I: El grado en que una organización dada se acerca a la consecución plena de sus objetivos, tiende a variar en proporción directa con la coordinación de los esfuerzos individuales en el seno de dicha organización” (GUERRERO OROZCO: 2009: 26).</p>
<p>De interdisciplinariedad</p>	<p>Este principio plantea el requisito básico de un abordaje multi e interdisciplinar de la PPP, en evaluación. Como perspectiva esencial que aporta cada área disciplinar en el análisis de cuestiones complejas.</p>
<p>De integridad</p>	<p>La evaluación debe ser sobre la integridad del sistema ambiental involucrado Evaluar la completitud de aspectos que se ven involucrados en las consecuencias del PPP en relación al ambiente; en distintas áreas (social, económica, natural). La integridad importa un análisis que requiere información de diferentes escalas espaciales y temporales sobre el estado y nivel de transformación, indagando en los procesos y sus relaciones.</p>

A continuación se presenta una tabla que expone la sistematización *principios-objetivos-características* de la EAE. Se aclara que se optó por agregar cuadros/tablas que resumen o sintetizan la información en este trabajo con la

intención de relacionar los principios guía del instrumento con la concreción de objetivos y las características que debe tener la EAE para alcanzarlos.

Tabla 7. Cuadro síntesis¹¹- Sistematización de Principios, Objetivos y Características

Objetivos (ref.) ³	Principios	Objetivos generales (núcleo)	La EAE deberá tener las características :
CN art. 41 Ley 25675 Art. 2 g), art. 4. Anexo art. 2 CCC Tít. V. Cap. 1	Preventivo	<ul style="list-style-type: none"> - Integrar la EAE en la formulación de políticas - Incorporar la perspectiva estratégica en los procesos de toma de decisiones - Desarrollo de largo plazo, a través de resultados y metas de sostenibilidad ambiental - Incorporar la visión a largo plazo - Mejorar el manejo de los efectos ambientales acumulativos - Propiciar resultados sostenibles 	<ul style="list-style-type: none"> - Orientado a futuros - Complejidad - Múltiples escalas - Establecer objetivos claros - Integrada al proceso de toma de decisión - Inclusión de diversidad y pluralidad - Transparente en todo el proceso - Participativa - Comunicación: difusión, diálogo integrador - Multisectorial: diversidad de actores
Ley 25675, art. 4 y Anexo: los objetivos del COFEMA CCC art. 1750	De Equidad	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar la visión a largo plazo - Mejorar el manejo de los efectos ambientales acumulativos 	<ul style="list-style-type: none"> - Costo-Efectiva - Integrada al proceso de toma de decisión - Estratégica - Objetivos - Complejidad - Escalas múltiples - Largo plazo, enfocado en los efectos acumulativos
	De Equilibrio Territorial de Beneficios	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la participación de instituciones del estado y la participación - Procurar decisiones de menor grado de conflictividad 	
CCC art. 235, art. 14, art. 240, 241 y cc. CN art. 41 y cc. (art. 43)	De Prioridad de Intereses Colectivos	<ul style="list-style-type: none"> - Propiciar resultados sostenibles. - Potenciar la generación de beneficios de desarrollo de largo plazo, a través de resultados y metas de sostenibilidad ambiental 	

(11) Elaborada en base a matrices confeccionadas por Mg. María Beatriz Valencia integrante del equipo de investigación.

Ley 25675 ley 27566 Ley 26331 art. 6	De Participación	- Incorporar la perspectiva estratégica en los procesos de toma de decisiones	- Integrada al proceso de toma de decisión - Participativa
CN Art. 41 Ley 25675 Ley 26.639 Ley 27566 Ley 25831 Ley 27275 Ley 26331	De Información	- Promover la participación de instituciones del Estado y la participación social - Lograr que instituciones estatales coordinen, colaboren - Fortalecimiento de las capacidades de gestión ambiental	- Comunicación: difusión, diálogo integrador, - Multisectorial (diversidad de actores) interdisciplinaria - Transparente en todo el proceso
Ley 27520 Ley 27275	De Transparencia Pública	- Procurar decisiones de menor grado de conflictividad. - Generar información socio ambiental para la toma de decisiones y garantizar que se ha reunido la información ambiental adecuada y que se encuentra disponible para la toma de decisiones	
	De Transversalidad Institucional	- Propiciar resultados sostenibles	
Ley 25688 Ley 26639	De Colaboración Interjurisdiccional		
	De Interdisciplinariedad⁴	- Incorporar la perspectiva estratégica en los procesos de toma de decisiones	- Estratégica (enfoque integral, sistémico) - Complejidad - Escala múltiple - Inclusión de diversidad y pluralidad, - Participativa, - Multisectorial - Interdisciplinaria
Ley 25688 Ley 25675 Ley 27520 art. 21	De Integralidad	- Mejorar el manejo de los efectos ambientales acumulativos	
Ley 25688 Ley 25675 Ley 27520 art. 21	De Integralidad	- Incorporar la visión a largo plazo - Promover la participación de instituciones del estado y la participación social: participación horizontal intra institucional interorganizacional - Lograr que instituciones estatales coordinen, colaboren - Armonizar requerimientos del desarrollo con la preservación del ambiente	

Elaboración propia

XI. Algunas Reflexiones¹²

La EAE como instrumento de política y de gestión ambiental es de base preventiva; orientado esencialmente a la tutela ambiental.

Al ser diseñada para ser aplicada a *nivel de decisión* presenta -en su estructura- el requisito de comenzar a desarrollarse en aquellas políticas, planes o programas que tengan o pudieran tener incidencia ambiental a nivel de toma de decisión. Diseñada para ser una evaluación que trabaja con los saberes y material que la misma organización detenta (no desde una oficina específica, no desde un despacho, ni siquiera de un departamento o secretaria sino desde la organización misma) trabajando con los saberes de su personal técnico, político institucional, en un *informar* (compartir información e integrarla) y en un *participar* (participación impropia) puertas adentro (en una primera instancia); que requiere del trabajo interdisciplinar, interorganizacional e interinstitucional (incluso interjurisdiccional de ser necesario) de forma constructiva, ya que la mirada de cada área específica pertinente, permite resultados sostenibles y aportes en la construcción de las alternativas.

Habiendo realizado la primera parte de la evaluación (Informe I), en la segunda parte se ocupa de la participación propiamente dicha, la de la gente, del habitante, que requiere de información oportuna, completa, cierta. Las instancias que se habiliten deberían importar una apertura a la co-construcción de ciudadanía consciente, colaborativa, reflexiva, productiva. Las nuevas vías de participación -más allá de los clásicos instrumentos como por ejemplo las audiencias públicas- que esperan ser abiertas, no deberían ser consideradas instancias de conflicto sino caminos para evitarlos. Habilitar una efectiva participación desde el empoderamiento ciudadano, poniendo en valor las iniciativas y cualquier actuación desde el involucramiento y por tanto desde la *participación ciudadana*, (acompañada de *información ambiental*) permite la construcción de ciudadanía ambiental; apareciendo la EAE como un canal para viabilizar ambas instancias, al integrar estos institutos (el de *información* y el de *participación*) como parte de sus componentes y conformando además parte del Eje *Procedimental*. Ambas instancias procedimentales (participación/información

(12) Del relevamiento y análisis del material de base se resaltan las siguientes conclusiones: “Uno de los principales desafíos consistió en la selección del material a analizar. Lo cual fue superado al comprobar que tanto los autores especializados, como los papers de investigaciones específicas y las guías metodológicas (al igual que los casos analizados en varios de esos trabajos) no se alejan de un mismo esquema genérico en la descripción del instrumento de EAE. De la diversidad de autores, puede señalarse que la EAE se encuentra en estadios de ensayo aun con el tiempo de desarrollo que tiene en los centros más avanzados -EEUU y la Comunidad Europea-. Del material que se analizó, se evidencia que la EAE puede ser tanto un Procedimiento, una Metodología o un Enfoque. Las diversas metodologías que se analizaron contienen aspectos que coinciden en lo que podríamos denominar un procedimiento base o común, aunque los enfoques difieren. La mayor parte del material relevado coincide en que la EAE debe contener pasos, pero que dichas instancias no pueden ser rígidas, ya que la EAE es considerada un proceso vivo que acompaña la Política, al Plan o al Programa en toda su vida y en los efectos posteriores a su conclusión (Del CAMPO: 2018).

impropia/principalmente interna a la institucionalidad y la participación propiamente dicha) se constituyen en centrales a los fines de arribar a análisis colaborativos fundados, desde la interdisciplina y desde diferentes áreas que permitan la mirada diversa y la conjunción de intereses (acordes a los principios).

Una *metodología basada en principios* implica una adaptación de los fines del instrumento a nuestro marco jurídico institucional, no como un mero listado de normas, sino asentada en sus propios principios. Una *EAE basada en principios* parte de incluir en su aplicación el actuar a nivel de decisión, así como modalidades de participación y de información más acordes con los fines de estos institutos; lo cual es el principal desafío y una de las primeras vallas en la implementación del mismo. Los objetivos de la *EAE basada en principios* están alineados a *derechos ambientales de base*. Los formalismos de instrumentos malogrados no deberían seguir pautando nuestro derecho al ambiente. Lo preventivo no puede seguir siendo desconocido por “el trámite”. El procedimiento debe dejar de servir de justificativo para no observar derechos ambientales. Esta metodología aspira a minimizar las vías de escape en la observancia de normas que sustentan derechos ambientales y, en consecuencia, lograr constituirse en una herramienta más eficaz en torno a objetivos de tutela ambiental. Es de esperar, que tenga mejor futuro que la hasta ahora notoriamente manipulada en sus fines EIA. Aunque para ello, probablemente, se requiera además un cambio en los valores y conductas, al menos si pretendemos llegar a buen fin con la protección de nuestra parte del planeta, pero esto ya excede la EAE. Por ahora podemos comenzar con el *capacitar* en manejo de las normas (no como meros listados) sino en sus *principios* y lo que ello implica en la normativa ambiental de PMA, en sus bases; confrontando acciones e impactos con derechos, principios y prescripciones de base constitucional, lo cual, podría ir siendo parte de un camino posible hacia el desarrollo sostenible.

XII. Bibliografía

ALEXY, R. “Sistema Jurídico, principios jurídicos y razón práctica”, *DOXA* 5, 1988, pp. 139, 151, 143.

AROCENA, F. “El desarrollo sustentable: ¿Oxímoron o solución?”, *Congress of the Latin American Studies Association*, Rio de Janeiro, Brazil June 11-14, 2009.

BID. *Guía para la Aplicación de la EAE como una Herramienta de Gestión en el BID*, Banco Interamericano de Desarrollo – BID, Documento Final, 30 de abril de 2009, 2009, p 26.

BRAÑES, R. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, CFE, México, 2000, p 117 y ss.

CANADIAN COUNCIL OF MINISTERS OF THE ENVIRONMENT. *Regional Strategic Environmental Assessment in Canada. Principles and Guidance*, 2009.

CARABUENA MENDOZA, S. “La Evaluación Ambiental Estratégica como Instrumento de Valoración Espacial. Análisis de su Implementación en Proyectos de Infraestructura Vial”, *Revista Geográfica Digital. IGUNNE*, Facultad de Humanidades, UNNE, Año 14, N° 28, Julio -Diciembre 2017, Resistencia, Chaco, 2017.

COMANDUCCI, P. "Principios Jurídicos e Indeterminación del Derecho", *DOXA 21-II*, 1998, pp. 82-104.

DEL CAMPO, C. "El Principio Preventivo en la causa *Rozniatowsky vs Estado Nacional*", Publicado en *Cuaderno de Derecho Ambiental N° IX; Los principios en derecho ambiental*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, IJ Editores, Córdoba, 2017.

DEL CAMPO, C. "La Participación Ciudadana en el Marco de los Derechos Humanos. Ciudadanía Ambiental", *Cuaderno de Derecho Ambiental N° X Derecho Ambiental y Derechos Humanos*. 2018, en <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/cuaderno-de-derecho-ambiental>

DEL CAMPO, C. "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"; CRUC-IUA. UNDEF. Presentada en 1° encuentro de investigadores UNDEF 2018, CABA). 2018, en <https://rdu.iaa.edu.ar/handle/123456789/1666>

DEL CAMPO, C. "Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) Basada en Principios", *presentada en CLACSO en 8va Conferencia Latinoamericana y Caribeña de Ciencias Sociales. Primer Foro mundial del pensamiento crítico*; CABA, 23 de noviembre de 2018.

DEL CAMPO, C. "Los desafíos que plantea en la Argentina la participación interinstitucional y la participación comunitaria en el marco de la Evaluación Ambiental Estratégica", *Rumbo 20.30.*, España, CONAMA, 2018, 978-84-09-07670-3, 2019.

DEL CAMPO, C. "Evaluación Ambiental Estratégica. Notas caracterizantes", *Anuario de Investigaciones Jurídicas y Sociales, N°18*, Córdoba, 2020, pp.115 - 134.

DRNAS, Z. "Los Principios de Prevención y Precaución en Materia Ambiental en el Sistema Internacional y en el Interamericano", *Jornadas de Derecho Internacional, Secretaría General de la OEA*, Washington, 2001, pp. 81-92.

DRNAS, Z. "Concepto y Elementos Jurídicos del Desarrollo Sostenible", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, Vol. VIII, 1998, pp. 163-175.

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

GALLOPIN, G. *Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico*, CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

GALLOPÍN, G. "Los Indicadores de Desarrollo Sostenible: Aspectos Conceptuales y Metodológicos", *Seminario de Expertos sobre Indicadores de Sostenibilidad en la Formulación y Seguimiento de Políticas*, FODEPAL, Santiago de Chile, 2006.

GUERRERO OROZCO, O. "La formulación de principios en la administración pública", *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, N° 49, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009, p. 26.

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

IAIA. "Development strategy as laid down in Rio 1992 and defined in the specific policies or values of a country", *Special Publication, Series N°1, STRATEGIC ENVIRONMENTAL ASSESSMENT*, January 2002.

JULIA, M. - DEL CAMPO, C. - FOA TORRES, J. *La Institucionalización Ambiental en la Argentina*, Lerner, Córdoba, 2009.

LOBOS, G. V. "La evaluación ambiental estratégica como instrumento de gestión ambiental: conceptos, evolución y práctica", Carmona L. et al., *La Constitución y los derechos ambientales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 179-180.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. "La Institucionalidad y Gobernanza: ¿Nuevas Perspectivas para la Gestión Pública?", *Aportes Para el Estado y la Administración Gubernamental*, Año 18 - No 30 - diciembre 2012, pp. 53-68.

MATÍAS, G. "Los Indicadores del Desarrollo Sostenible", presentada en la *VI Reunión de Economía Mundial*; Badajoz-España, abril de 2004.

MEIER, H. *El Derecho Ambiental y el Nuevo Milenio*, Homero, Caracas, 2003, p. 161.

OÑATE, J.J. et al. *Evaluación Ambiental Estratégica: La evaluación ambiental de Políticas, Planes y Programas*, Mundi-Prensa, Madrid, 2002.

PARTIDÁRIO, M. *Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica: Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico*, EAE APA, Lisboa, 2012, p. 44.

PARTIDÁRIO M. "Metodología de base estratégica para AAE - una Propuesta", *Proceedings of the National Conference on Impact Assessment* (Ponencias de la Conferencia Nacional para la Evaluación de Impactos), APAL, 2006, pp. 18-20.

PAREJO ALFONSO, L. "Constitución y Valores del Ordenamiento", *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje a Eduardo García de Enterría*, Tomo 1, CIVITAS, Madrid, 1991, p. 124.

SERRA, A. "La gestión transversal. Expectativas y resultados", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Nº 32, junio, pp. 1-17, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo Caracas, Venezuela, 2005, p. 3, en <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533664002.pdf>

SOLANO CORNEJO, D. "¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?", *La transversalidad y transectorialidad en el sector público XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, Caracas, 2007, p. 1, en <http://siare.clad.org/fulltext/0056804.pdf>

SOTELO, J. et al (2012), "Indicadores por y para el desarrollo sostenible, un estudio de caso", *Estudios Geográficos*, 72, 2004, pp. 611-654.