

I. La Evaluación Ambiental Estratégica¹

En América Latina la obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental (EIA) a los proyectos de inversión existe desde hace varias décadas. Por ejemplo, en Brasil se introdujo la obligación en 1981 (Ley Asamblea Federal n° 6938) aunque recién empezó a aplicarse en 1986; en Perú en 1990 (Decreto Legislativo n° 613); en Bolivia en 1992 (Ley n° 1333); en Chile en 1994 (Ley n° 19300); en Colombia en 1994 (Ley n° 99); y en Ecuador en 1994 (Decreto Ejecutivo n° 1802).

Adicionalmente, en nuestros países también se usan diversas guías o directivas elaboradas por diversos organismos internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, así como por instituciones financieras internacionales, que, por lo general, se aplican a los proyectos de inversión cuyo financiamiento proviene de estas instituciones, sin perjuicio de lo establecido en las normas nacionales.

Las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE), empezaron a aplicarse después que las EIA y siguiendo formas y enfoques diversos. Según la clasificación hecha por María Do Rosario Partidario, son tres las formas como se iniciaron las EAE en el mundo y, también en la región:

- a) unos países partieron de la práctica de EIA de proyectos,
- b) otros partieron de la práctica de planeamiento sectorial o de uso del suelo,
- c) otros buscaron seguir un abordaje de análisis de política (con miradas más integradas).

Los enfoques utilizados para la aplicación de las EAE también fueron diversos:

- a) algunos países se enfocaron sólo en el ámbito ambiental, restringiéndose a las cuestiones físicas y ecológicas,
- b) otros incluyeron las cuestiones sociales y culturales,
- c) otros prefirieron un ámbito de sustentabilidad más amplio, incluyendo las cuestiones económicas, sociales y ambientales.

En cualquier caso se puede constatar que la aplicación de las EAE ha sido lenta, lo que puede explicarse por la confusión sobre su definición y rol, así como por la desconfianza de los tomadores de decisión. También podría agregarse el factor de los deficientes procesos de formulación de políticas públicas, así como la limitada credibilidad y eficacia que éstas tienen en la región.

Varios países de la región han incluido en su normativa la categoría de la EAE.

En Bolivia, se estableció la EAE en 1995 a través de dos reglamentos de la Ley N° 1333 del Medio Ambiente:

- Reglamento General de Gestión Ambiental.

“Art. 4.- Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental (EEIA) Estratégico: Estudio de las incidencias que puedan tener planes y programas. El EEIA ² estratégico, por la naturaleza propia de planes y programas, es de menor profundidad y detalle técnico que un EEIA de proyectos, obras o actividades; pero formalmente tiene el mismo contenido. **EI EEIA**

¹ Documento elaborado por Mariano Castro S.M., Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Infraestructura de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) para el Taller sobre Evaluación Ambiental Estratégica de ICAA, WWF y BICECA. Lima, 10 de marzo del 2008. mcastrasm@spda.org.pe.

² Nota de autor: la EAE se denomina EEIA en Bolivia

estratégico tiene carácter de declaración jurada y puede ser aprobado o rechazado por la Autoridad Ambiental Competente de conformidad con lo prescrito en el presente Reglamento”

- Reglamento de Prevención y Control Ambiental.

Art. 2.- Las disposiciones de este Reglamento, se aplicarán:

a) en cuanto a la EIA, a todas las obras, actividades y proyectos, públicos o privados, así como a programas y planes, con carácter previo a su fase de inversión, cualquier acción de implementación, o ampliación.

Art. 7.- Para los efectos del presente Reglamento tienen validez las siguientes siglas y definiciones:

Estudio de evaluación de impacto ambiental estratégico: Estudio de las incidencias ambientales que puedan tener planes y programas. El EEIA estratégico, por la naturaleza propia de planes y programas, es de menor profundidad y detalle técnico que un EEIA de proyectos, obras o actividades; pero formalmente tiene el mismo contenido. El EEIA estratégico tiene carácter de declaración jurada y puede ser aprobado o rechazado por la Autoridad Ambiental Competente de conformidad con lo prescrito en el presente Reglamento.

Art.14.- La EIA, de acuerdo a lo establecido en el Título III de la Ley, tiene como objetivos:

a) (...), prever los principios ambientales, mediante la EIA estratégica, en la toma de decisiones sobre planes y programas.

En el Perú se estableció en el año 2005

- Art. 24.1° de la Ley General del Ambiente Ley n° 28611 (15-10-2005):

“Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Impacto Ambiental –SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental”

- Art. 57° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. S.S. 008-2005-PCM (28-01-2005)

“Del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.- Todo proyecto de inversión público y privado que implique actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos significativos está sujeto al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Mediante ley se desarrollan los componentes del SEIA. La Autoridad Ambiental Nacional, en cumplimiento de su rol director del SEIA puede solicitar la realización de estudios que identifiquen los potenciales impactos ambientales negativos significativos a nivel de políticas, planes y programas. El informe final de estos estudios es aprobado por CONAM.”

Brasil, Colombia y Ecuador carecen de norma, aunque en estos países también se han realizado EAE.

Pero, debe destacarse que todos los países que han ratificado el Convenio de Diversidad Biológica (1992) en cuyo artículo 14° las Partes se comprometieron a establecer “arreglos apropiados para asegurarse de que se tengan debidamente en cuenta las consecuencias ambientales de sus programas y políticas que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica”.

2. ¿Qué es la EAE?

La evaluación ambiental estratégica tiene como objetivo mejorar las estrategias, desde las leyes y las políticas de desarrollo de todo el país hasta planes sectoriales y espaciales. (3)

Es decir, el valor de la EAE está dado por los propósitos que cumple: “a) la identificación de los objetivos (explícitos e implícitos) de la política, plan o programa; b) la comprensión de las consecuencias para el ambiente de las Políticas, Planes y Programas; c) la consideración de los temas ambientales junto con los factores económicos y sociales; d) la validación ante la comunidad de los distintos instrumentos de planificación; y e) la transparencia del proceso de toma de decisiones.” (4)

Las definiciones de EAE han evolucionado en los últimos años. Una de las definiciones originales de EAE es “el proceso formalizado, sistemático y amplio para determinar y evaluar las consecuencias ambientales de las políticas, planes o programas propuestos para asegurar que se incorporen plenamente y se aborden adecuadamente en la etapa más temprana posible de la adopción de decisiones, simultáneamente con consideraciones económicas y sociales.” (5)

María Do Rosário Partidário (6) formuló la siguiente definición de EAE : “Es un instrumento de apoyo a la decisión que se desarrolla en la forma de un proceso, se aplica a decisiones de naturaleza estratégica, normalmente traducidas en políticas, planes, programas, y se constituye como un proceso sistemático de identificación, análisis y evaluación previa de impactos de naturaleza estratégica.

Se entiende como impactos de naturaleza estratégica los impactos que son generados por causas (acciones y decisiones) de naturaleza estratégica y cuyos efectos (consecuencias o resultados de esas acciones) deben ser interpretados bajo una óptica estratégica. Por estrategia se entiende a las principales líneas de acción que permiten alcanzar objetivos de largo plazo, en el marco de principios o presupuestos establecidos.

La EAE actúa, de preferencia, sobre el proceso de concepción y elaboración de políticas, planes y programas y no sobre su resultado, y busca influir en el modo y prioridades de decisión, así como en el ámbito de los vectores considerados relevantes para la decisión.”

A nivel de planes y programas, la EAE podrá dedicarse a acciones concretas de desarrollo, que se presentan como soluciones de planeamiento o acciones programáticas de inversión. Sin embargo, el objeto de la EAE deberá mantenerse siempre enfocado en los impactos resultantes del concepto y la estrategia de desarrollo representado por un conjunto de acciones, y nunca por los impactos resultantes de cada una de las acciones que constituyen la solución de implementación del plan o programa.

La evaluación ambiental estratégica puede aplicarse a la totalidad de un sector (por ejemplo, la política nacional sobre energía) o a una zona geográfica (por ejemplo, en el contexto de un plan de desarrollo regional). La evaluación ambiental estratégica no sustituye ni suprime la necesidad de una evaluación de impacto ambiental en el nivel del proyecto (aunque en algunos casos puede hacerlo), pero puede ayudar a racionalizar y concentrar la incorporación de las inquietudes ambientales (incluida la diversidad biológica) en el proceso de adopción de

³ Secretaría del Convenio de Biodiversidad. “La Diversidad Biológica en las evaluaciones de impacto”. 2006, p. 51

⁴ Consejo Nacional del Ambiente, CONAM. “Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”. Lima, 1999, p. 121.

⁵ Basado en Sadler y Verheem, 1996. Evaluación Ambiental Estratégica. Situación, retos y dirección futura, Ministerio de Vivienda, Planificación Espacial y Medio Ambiente, Países Bajos: pág. 188.

⁶ María Do Rosário Partidário. “Conceptos, evolución y Perspectivas de la EAE”, 2006. p. 3

decisiones, lográndose así frecuentemente que la evaluación de impacto ambiental en el nivel de los proyectos sea un proceso más eficaz.” (7)

Guillermo Espinoza, destaca que la necesidad de considerar, entre otras cosas, el diferente nivel de detalle que tienen los diversos niveles en que se “toman de decisiones”. “Algunos ejemplos de ellos son:



En el nivel de *Políticas* se evalúa el significado ambiental de las grandes decisiones, se toman opciones de protección y se definen acciones e instrumentos para alcanzar los objetivos ambientales. En los *Planes* y *Programas* se considera al medio en su conjunto, se lo valora, se lo clasifica y según el impacto potencial y de agresividad ambiental de las diferentes alternativas propuestas se eligen aquellas más idóneas, sopesándolas con los aspectos políticos, sociales, económicos y técnicos. En el *Proyecto* se analizan las particularidades de la acción en todas sus fases (diseño, construcción, operación y abandono) y se plantean medidas correctoras para eliminar, minimizar o compensar alteraciones, que impliquen daños sobre el ambiente.” (8)

En términos más específicos, “la Comisión Holandesa para Evaluación Ambiental describe la evaluación ambiental estratégica como instrumento para:

- Estructurar el debate público y gubernamental en la preparación de políticas, planes y programas;
- Alimentar este debate a través de una sólida evaluación de las consecuencias ambientales y sus interrelaciones con los aspectos sociales y económicos;
- Asegurar que los resultados de la evaluación y el debate se tomen en cuenta durante la adopción de decisiones y la implementación.” (9)

Tanto la EAE como la EIA parten de una situación existente, la proyectan en un horizonte futuro e informan sobre la decisión por medio de recomendaciones, o medidas que buscan garantizar proceso de sustentabilidad y niveles adecuados de calidad ambiental.

Con frecuencia se afirma que la gran diferencia entre la EAE y la EIA se traduce en su aplicación a diferentes niveles de decisión: políticas, planes y programas en el caso de las EAE, proyectos de desarrollo en el caso de las EIA. María Do Rosário Partidário **señala que “esta es una diferencia, pero no es la única y, actualmente, tampoco es la más importante.** Y esto porque es perfectamente posible y aceptable emplear la EIA para evaluar las propuestas finales de planes y programas, así como también es posible emplear la EAE para evaluar la estrategia subyacente a grandes proyectos antes de pasar a la evaluación operacional los múltiples proyectos que concretan un macroproyecto. La diferencia entre EAE y EIA se establece, entonces, sobre todo en la forma (concepto) y la práctica (aplicación), desde el abordaje metodológico al raciocinio y lógica mental usado en su aplicación.” (10)

Algunos de los problemas encontrados para la EIA, pueden ser superados por la EAE. Problemas tales como que muchas de las decisiones en el nivel de proyecto, muchas decisiones ya se han tomado con anterioridad, su limitada capacidad para analizar los efectos acumulativos.

7 Secretaría del Convenio de Biodiversidad. “La Diversidad Biológica en las evaluaciones de impacto”.2006, p. 49

8 Espinoza, Guillermo. “Fundamentos de la Evaluación de Impacto Ambiental”. BID, CED. Chile. 2001. p. 26

9 Secretaría del Convenio de Biodiversidad. “La Diversidad Biológica en las evaluaciones de impacto”.2006, p. 50

10 María Do Rosário Partidário. “Conceptos, evolución y Perspectivas de la EAE”. 2006. p. 11.

Según Miles Scott-Brown, los beneficios de EAE son

- Cumplimiento con las políticas e intenciones del gobierno
- Considerar el establecimiento de un marco de tiempo temprano que permita el mejoramiento del proceso de planeación
- Facilitación de un proceso informado e integrado de toma de decisiones
- Mejoramiento de la responsabilidad pública
- Evita los errores y la pérdida de oportunidades.
- Mejoramiento de la coordinación interinstitucional
- Establecimiento de reglas mas claras ppor los proponentes mejor EIA
- Mejoramiento del entendimiento de los efectos acumulativos.

Y que los problemas del EAE son:

- Es necesario asegurar recursos humanos y financieros
- Capacidad institucional
- Un proceso nuevo de América Latina. No hay mucha experiencia, pero se está mejorando poco a poco
- Coordinación con las licencias ambientales y la aprobación a nivel de los proyectos
- Implementación en los procesos de toma de decisiones políticas
- Implementación actual: ¿está o no influyendo en las decisiones políticas?
- Aceptación por el sector privado: puede ser vista como una nueva traba al desarrollo.

Estas, son algunas de las lecciones que estamos empezando a obtener de la aplicación de las EAE en PPP de infraestructura vial. Son varios los ejemplos, basta señalar casos tales como los EAE del Corredor Vial norte de Bolivia, la Carretera Interoceánica Sur del Perú, el Corredor Vial Norte de Perú, el Programa de Desarrollo Energético del Bajo Urubamba de Perú, Carretera BR 163 de Brasil, Carretera Pasto Mocoa de Colombia, entre otros.

3. Criterios y procedimientos para la elaboración, aplicación y seguimiento de la EAE

En la mayoría de las legislaciones de la región, las EIA se aplican considerando un proceso administrativo y técnico destinado a coordinar las actividades de preparación y revisión de los distintos tipos de análisis que realizan las autoridades, los inversionistas, los consultores ambientales y el público en general. En casi todos los países se ha formalizado este procedimiento en fases: decisión para la realización de la EIA, determinación de su alcance, consultas públicas, evaluación ambiental, producción de un informe, aprobación y especificaciones para el seguimiento.

En el caso de las EAE se intenta lo mismo, aunque la práctica registrada indica que los países siguen pautas regladas o flexibles. Esta última se basa en la necesidad de superar las resistencias de los decisores, “más vale no imponer un procedimiento estricto, sino simplemente disponer su “preceptividad” en todos los casos, y esperar una utilización paulatina de la misma, tal como ocurre en EEUU. En Europa, existe un procedimiento reglado sin entrar a demasiados detalles que serían desarrollados por cada país. (11)

Existen también guías que recomiendan los contenidos genéricos que puede tener una EAE. (12) En los casos andinos en los que ha regulado las EAE, se precisan algunos aspectos (quién exige/ aprueba EAE, en qué casos es exigible) dejando flexibilidad para el resto de etapas.

El principal motivo para la ausencia de procedimientos rígidos “es que las buenas prácticas de evaluación ambiental estratégica idealmente deberían estar completamente incorporadas en un proceso de planificación (o de elaboración de políticas). Debido a que los procesos de planificación son muy distintos, no hay, por definición, una secuencia típica de los pasos del procedimiento de evaluación ambiental estratégica.” (13)

Según la Secretaría del Convenio de Biodiversidad, los pasos del proceso de evaluación ambiental estratégica son los siguientes:

Fase I: Crear transparencia:

- I. Anunciar el inicio de la evaluación ambiental estratégica y asegurar que los interesados pertinentes estén informados de que está comenzando el proceso;
- II. Reunir a los interesados y facilitar el desarrollo de una visión compartida de los problemas (ambientales), objetivos y medidas alternativas para lograrlos;
- III. Examinar, con los organismos pertinentes, si los objetivos de la nueva política o plan coinciden con aquellos de las políticas existentes, incluidos los objetivos ambientales (análisis de coherencia).

Fase 2: Evaluación técnica:

- I. Elaborar términos de referencia para la evaluación técnica, sobre la base de los resultados de las consultas con los interesados y el análisis de coherencia;

¹¹ Oñate. Juan José, et. al. “Evaluación Ambiental Estratégica”-. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 2002. p. 60.

¹² Espinoza, Guillermo. “Fundamentos de la Evaluación de Impacto Ambiental”. BID, CED. Chile. 2001. p. 88

¹³ Secretaría del Convenio de Biodiversidad. “La Diversidad Biológica en las evaluaciones de impacto”. 2006, p. 48

- II. Realizar la evaluación en sí misma, documentar sus resultados y hacerlos asequibles. Organizar un sistema de garantía de calidad eficaz de la información y el proceso de evaluación ambiental estratégica.

Fase 3: Utilización de la información en la adopción de decisiones:

- I. Reunir a los interesados para debatir los resultados y hacer recomendaciones a los encargados de la adopción de decisiones.
- II. Asegurar que toda decisión final esté motivada por escrito a la luz de los resultados de la evaluación.

Fase 4: Control y evaluación posterior a la adopción de decisiones:

- I. Supervisar la aplicación de la política o plan adoptado, y debatir acerca de la necesidad de medidas de seguimiento.

La evaluación ambiental estratégica es flexible, es decir, el alcance y nivel de detalle de los pasos mencionados pueden diferir según el tiempo y los recursos disponibles: desde rápido (2 a 3 meses) hasta amplio (1 a 2 años). La cantidad de documentación también es muy variable; en algunas evaluaciones ambientales estratégicas, particularmente cuando los encargados de la adopción de decisiones participan de principio a fin, el proceso es de primordial importancia, mientras en otros los informes adquieren mayor importancia. ⁽¹⁴⁾

Cabe destacar, en relación con el seguimiento a la implementación de los EAE, que si bien son prácticamente comunes con los que se conocen para la EIA, hay una diferencia importante: La diversidad de aspectos abordados por las PPP suele ser mucho mayor que la de los proyectos, lo cual implica que la magnitud de la tarea de seguimiento se complique notablemente.

Por ello, se recomienda tener particular atención a las metas ambientales que se buscan conseguir con la aplicación de las PPP, así como al plan de gestión donde se detallen las medidas previstas para cumplir con ellas. ⁽¹⁵⁾ El plan ambiental debe facilitar el cumplimiento de las metas ambientales propuestas, tales como la mitigación de los impactos negativos, el potenciamiento de los impactos positivos, la forma a través de la cual participa la ciudadanía a lo largo del proceso, y el seguimiento de las acciones propuestas.

Esto exige que se prioricen los temas, para lo cual podrían utilizarse los siguientes criterios: ⁽¹⁶⁾

- La trascendencia estratégica o pública de los efectos
- El valor económico, cultural y social de las propuestas sometidas a evaluación
- El valor económico, cultural y social de los recursos potencialmente afectados.
- El nivel de incertidumbre que se encuentra, tanto en la naturaleza de los efectos, como en el desarrollo de las propuestas impactantes.

El alcance de seguimiento es mucho más complejo que en la EIA y ello motiva y recomienda que el Programa de seguimiento deba diseñarse y llevarse a cabo en estrecha coordinación con la administración ambiental. Los indicadores de seguimiento pueden relacionarse con el modelo Estado-Presión-Respuesta

La Secretaría del Convenio de Biodiversidad recuerda que las evaluaciones de impacto ambiental no terminan con la producción de un informe y una decisión sobre la PPP o proyecto propuesto. Las actividades destinadas a asegurar que se apliquen las recomendaciones de la declaración de impacto ambiental o plan de gestión ambiental pueden

¹⁴ Secretaría del Convenio de Biodiversidad. "La Diversidad Biológica en las evaluaciones de impacto". 2006, p. 51

¹⁵ Espinoza, Guillermo. "Fundamentos de la Evaluación de Impacto Ambiental". BID, CED. Chile. 2001. p. 90

¹⁶ Oñate, Juan José, et. al. "Evaluación Ambiental Estratégica"- . Ediciones Mundi-Prensa. Madrid, 2002. p. 287.

ser, por ejemplo, la supervisión y la auditoría. Estas se utilizan para comparar los resultados reales después del inicio de la ejecución del proyecto con los previstos antes de la ejecución. También es útil para verificar que el proponente cumple el plan de gestión ambiental. El plan de gestión ambiental puede ser un documento separado, pero se lo considera parte de la declaración de impacto ambiental.

“La supervisión se centra en aquellos componentes de la diversidad biológica que más probablemente cambien como consecuencia del proyecto. Por lo tanto, el uso de organismos o ecosistemas indicadores muy sensibles a los impactos pronosticados es adecuado para proporcionar posibles indicios de un cambio no deseado con la mayor antelación posible. Debido a que la supervisión con frecuencia debe tener en cuenta los flujos naturales así como los efectos inducidos por el ser humano, puede ser adecuado contar con indicadores complementarios para dicha supervisión. Los indicadores deben ser específicos, susceptibles de ser medidos, alcanzables, pertinentes y oportunos. Cuando sea posible, la elección de indicadores se debe alinear con los procesos de indicadores existentes.” (17)

Se deberá contar no sólo con un programa de seguimiento, sino también con los arreglos institucionales adecuados para asegurar su adecuada gestión.

Por último, también debe recordarse que prácticamente no existe metodología que pueda dar una respuesta precisa al problema de la incertidumbre de los procesos sociales y biológicos.

Esta situación puede convertirse en más compleja en nuestra realidad andino amazónica, caracterizada no sólo por su megadiversidad biológica y cultural sino también por las múltiples presiones (no sólo ambientales) que a nivel local, nacional e internacional tienden hacia “una homogeneización del paisaje ecológico y cultural de Latinoamérica.” (18)

Sin embargo, este desconocimiento que genera incertidumbre en los actores que deben decidir para alcanzar sus resultados (que también pueden ser inesperados), no significa que la mejor opción sea la improvisación. Sería un grave error. Estarían omitiendo, justamente, la necesidad de considerar los actos sociales o eventos biológicos (previsibles o no) que ocurren en la realidad.

Por ello es que debe identificarse el enfoque iterativo que se aproxime mejor a considerar (implícita y explícitamente) a los otros actores sociales y otros procesos biológicos que pueden colaborar u oponerse a los propósitos buscados.

¹⁷ Secretaría del Convenio de Biodiversidad. “La Diversidad Biológica en las evaluaciones de impacto”. 2006, p. 40

¹⁸ Promack, Richard.et.al. “Fundamentos de Conservación Biológica. Perspectivas Latinoamericanas” FCE. 2001 p.54