

CAPÍTULO 4

Aspectos Legales e Institucionales de la Evaluación de Impacto Ambiental

Guillermo Piovano

1. Introducción

Las políticas públicas ambientales se expresan y manifiestan de forma concreta a través de instrumentos de gestión ambiental.

En este documento se presentan y analizan los aspectos legales e institucionales de uno de los instrumentos de gestión ambiental más expandidas a nivel global como es la evaluación de impacto ambiental (EIA) que, dicho de forma muy sintética, permite estimar y cuantificar impactos ambientales de las actividades humanas, para elaborar las medidas de gestión que permitan prevenir la ocurrencia de daños irremediables, con la responsabilidad que ello puede generar, derivando en una decisión de una autoridad de aplicación, con previa participación ciudadana, sobre la viabilidad/factibilidad de realización de un proyecto o actividad.

Al respecto se identifican las características generales como instrumento de gestión ambiental y como procedimiento administrativo, indicando sus fuentes normativas, y abordando sus complejidades y desafíos.

2. Breve introducción al marco jurídico ambiental de Argentina

El sistema jurídico ambiental argentino se estructura a partir del pleno reconocimiento constitucional del derecho al ambiente sano en el Artículo 41.

Este artículo consagra el derecho de toda persona a un medio ambiente sano y equilibrado y a tales efectos se les asignan a las autoridades de gobierno la realización de una serie de acciones encaminadas al logro del desarrollo sustentable.

En materias de competencias normativas, la Constitución establece que “...*corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.*”

Esa fórmula, entonces, determina qué autoridades públicas pueden dictar regulaciones ambientales y llevar adelante su aplicación y control.

El texto constitucional establece que en materia ambiental las normas de presupuestos mínimos deben ser sancionadas por el Congreso de la Nación, es decir dictadas a nivel nacional por los representantes de las distintas jurisdicciones de nuestra República. Esta previsión se vincula con que la protección del ambiente en los países federales trata de compatibilizar la necesidad de las provincias, de mantener su capacidad de determinación respecto a un ambiente deseado y posible, con la necesidad de la nación, de mantener un umbral mínimo de preservación, que garantice la diversidad genética y los procesos ecológicos esenciales para toda la población.

El reparto normativo contempla, además de la potestad normativa nacional, la posibilidad de que los gobiernos provinciales y locales dicten normativa ambiental.

Además de la previsión de “complemento” provincial del Art. 41, el Art. 124 de la Constitución Nacional establece el dominio de los recursos naturales a cargo de las provincias, aspecto que justifica el dictado de regulaciones para su gestión.

Así, las Provincias mantienen la facultad de desarrollar la normativa nacional de acuerdo a particularidades de cada región, dándose un supuesto de “concurrency complementaria”. Al respecto, cabe destacar que la norma complementaria es viable en tanto haga más eficaz y protectorio el instituto que se trate (actuando la norma provincial de forma más protectoria para el ambiente), más no es un presupuesto de vigencia de la norma nacional, ni debe confundirse con una reglamentación de aquella.

A modo de resumen, algunas consideraciones sobre la normativa ambiental argentina:

- A nivel nacional existen las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, que fijan condiciones regulatorias básicas. Se destaca en particular la Ley General del Ambiente N°25.675, además de normas sectoriales sobre bosques, residuos, glaciares, agua, información pública, cambio climático, entre otras.

- Las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental son directamente aplicables en todo el país, sin necesidad de adhesión o ratificación alguna por parte de las provincias.

- Las provincias dictan normativa ambiental, complementando “en mejora” del ambiente a los presupuestos mínimos, o en materias no reguladas por aquellos, haciendo foco en particular sobre la gestión de los recursos naturales de sus territorios. Así, las provincias suelen contar con normativa referida a EIA, industria, residuos, minería, aguas, entre otras materias.

- A nivel municipal, con matices según el régimen municipal que determina cada provincia, suele darse también una instancia regulatoria, vinculada con materias que hacen a la vida cotidiana en las ciudades, como la gestión de residuos, arbolado, entre otras.

- A nivel nacional también encontramos otro tipo de normas ambientales. Las normas que receptan los convenios internacionales ambientales (cambio climático, desertificación, biodiversidad, entre otros), así como normas ambientales que no son de presupuesto mínimos, algunas de las mismas dictadas antes de la reforma constitucional (como las Leyes N°24.051 de

residuos peligrosos y la N°22.421 de fauna, entre las más aplicadas) y otras que adoptaron ese carácter aún siendo dictadas recientemente, como la Ley N°27.621 de educación ambiental.

3. La evaluación de impacto ambiental (EIA) como procedimiento administrativo

Características generales

Es importante definir y diferenciar los conceptos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), Estudio de Impacto Ambiental (EslA) y Declaración de Impacto Ambiental (DIA).

Evaluación de impacto ambiental

La EIA puede definirse como la herramienta o método por el cual los efectos negativos en el ambiente, causados por algunas acciones humanas pueden ser predichos, identificados y en consecuencia brindadas las alternativas de acción y sus correspondientes medidas para la posterior eliminación o minimización de los mencionados impactos.

De esa forma, la EIA es la herramienta que materializa el Principio de Prevención (Ley General del Ambiente, 2002), el cual apunta a evitar en forma diligente, y con la anticipación del caso, los efectos dañinos al ambiente, por las particularidades del mismo como bien jurídico, que no admite intervenciones extemporáneas.

Una vez receptada en una norma, la EIA se aplica como un procedimiento administrativo, es decir, la herramienta se plasma en la realidad a través de un procedimiento regulado que consiste en etapas en las que el estado y el proponente de una obra o actividad tienen diferentes obligaciones. Dicho procedimiento suele tener plazos predefinidos y condiciones específicas fijadas por la regulación normativa aplicable en cada lugar.

Estudio de impacto ambiental (EslA)

Por su parte, el estudio de impacto ambiental (EslA) es un documento técnico que debe presentar el proponente de la obra o actividad sujeta a EIA.

Este estudio integra la EIA, debe ser presentado y costado por el proponente, y posee en general los siguientes contenidos básicos, que son abordados en detalle en esta obra:

- Descripción del proyecto o actividad a realizar y sus alternativas
- Marco legal e institucional aplicable
- Diagnóstico ambiental y social (línea de base)
- Identificación, caracterización, y análisis de impactos ambientales
- Evaluación de alternativas

- Plan de gestión ambiental con las medidas a adoptar para eliminar o minimizar los efectos adversos

Cabe destacar que algunas legislaciones equiparan el término “Estudio de impacto ambiental” (EsIA) a Informe de impacto ambiental (IIA), como la Ley N°24.585 de EIA del Código de Minería. En cambio, otras normativas diferencian el EsIA del IIA según la profundidad que deba contar el mismo, en función de la complejidad del proyecto, lo cual es definido en las propias normas.

Además, los estudios de impacto ambiental pueden adoptar otras denominaciones también, como el caso de la provincia de Mendoza, en donde se llaman “Manifestaciones generales de impacto ambiental”.

Declaración de impacto ambiental

Por último, la Declaración de impacto ambiental (DIA) es el documento con carácter declarativo emanado de la autoridad ambiental que constituye la conclusión de una EIA. Inexorablemente toda DIA se dictará dentro de procedimiento secuencial de EIA, y adopta la forma de acto administrativo, que será dictado por la autoridad que resulte competente en función de la normativa aplicable.

Su incorporación al ordenamiento jurídico

El término evaluación de impacto ambiental (EIA), no implica solamente una evaluación en lo que su sentido lato significa (estimación de valor), sino que consiste en:

Procedimiento administrativo que abarca desde la presentación del proyecto por un proponente, hasta la declaración de los impactos ambientales de la actividad propuesta por parte de la autoridad ambiental, lo cual actúa como la aceptación o denegación de la viabilidad del proyecto o actividad.

Esta acepción concibe a la EIA como un procedimiento previo a la toma de decisiones, que sirve para registrar y valorar de manera sistemática y global todos los efectos potenciales de un proyecto, con el objeto de evitar perjuicios no admisibles para el medio ambiente.

El alcance de los procedimientos de EIA es fijado en cada norma particular, según la jurisdicción o tema que resulta aplicable según la obra o actividad de que se trate.

La mayoría de las regulaciones consideran a la EIA como un procedimiento, el cual tiene por finalidad lograr que los Estados realicen la evaluación de impacto ambiental de obras o emprendimientos susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente en forma previa a su aprobación.

Etapas básicas de la EIA

En la actualidad, casi todas las legislaciones prevén el deber de considerar los impactos ambientales significativos de una obra o proyecto en el marco de una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) con las siguientes etapas básicas:

1. De modo previo a la presentación del EsIA, muchas regulaciones prevén la presentación de documentos con información general de los proyectos o actividades, de los cuales surge, o bien que no hay efectos significativos, o bien que deberá realizar EIA, determinando el alcance que deberá tener el EsIA. Adquieren nombres tales como informe ambiental, informe preliminar de impacto ambiental, aviso de proyecto, entre otros.
2. La presentación de un *Estudio de Impacto Ambiental (EsIA) detallado por parte del proponente*, de forma excluyente o complementaria del estudio inicial mencionado en el punto anterior, el cual se puede dar como consecuencia de la clasificación del proyecto según este estudio mínimo de base, o bien en forma directa y sin necesidad de este, según lo prevea la legislación respectiva.
3. *Evaluación Técnica por parte de Autoridad de Aplicación*: los organismos públicos determinados normativamente son responsables de analizar el EsIA y realizar los procedimientos adicionales que correspondan, tales como inspecciones en terreno, monitoreo, entre otros. Esta etapa puede contemplar la intervención de instituciones académicas, y suele plasmarse en Informes técnicos o dictámenes.
4. *Participación Ciudadana dentro del procedimiento administrativo de EIA*, con entrega de información pública de forma previa, en los términos que determine la legislación aplicable. Esta mención refiere a la participación ciudadana, normalmente materializada en consultas o audiencias públicas, que forma parte del procedimiento de EIA como una etapa previa al dictado de la DIA. También puede y es recomendable que existan instancias de participación durante el desarrollo del EsIA, conforme se plasma en el punto correspondiente de este Capítulo.
5. *Declaración de Impacto Ambiental (DIA)* por parte del órgano ambiental competente, la cual brindará los fundamentos para la aprobación total, parcial o condicional o denegación de la propuesta.

Regulación normativa a nivel nacional

Hasta el año 1994, la EIA en el país sólo se hallaba regulada por algunas provincias, como la pionera provincia de Mendoza y la misma provincia de Buenos Aires, que en el año 1993 promulgó Ley de Radicación Industrial la cual incluye el procedimiento de EIA para obtención de

la factibilidad ambiental por parte de las industrias, y en regulación aislada a nivel nacional, como la Ley N° 23.879 de obras hidroeléctricas.

Con la reforma del año 1994, se incorporó expresamente en el artículo 41 de la Constitución Nacional, el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, con el correlativo deber de preservarlo.

Si bien el artículo no prevé expresamente la evaluación de impacto ambiental, se desprende de forma implícita, toda vez que recae en cabeza de las autoridades de todos los niveles (nacional, provincial y municipal o departamental) la obligación de proveer a la protección del derecho a un ambiente sano, así como la utilización racional de los recursos naturales, la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Este artículo es central, pues, irradia su contenido sobre todo el ordenamiento jurídico, erigiéndose en pauta interpretativa, en especial de toda norma que se halle relacionada con el ambiente.

Marco General de la Ley N°25.675

La Ley General del Ambiente N°25.675, sancionada en 2002, incluye entre los principales objetivos de la política ambiental nacional (art. 2):

- a) Asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas;
- 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 y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.

Además, este procedimiento se encuentra íntimamente ligado a algunos de los principios de política ambiental tales como el precautorio, el de prevención y el de sustentabilidad.

Asimismo, la LGA N°25.675 incluye específicamente como uno de los instrumentos de la política y la gestión ambiental a la evaluación de impacto ambiental (Art. 8°).

Específicamente establece en el art. 11 que toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución, sean proyectos de obras y actividades públicas o privadas, de tal manera que las obras que realice el Estado también se encuentran alcanzadas por este requisito.

Etapas básicas de la EIA conforme la LGA

Los aspectos específicos de la EIA varían de acuerdo a la normativa de cada jurisdicción, pero de acuerdo a la LGA se deben asegurar al menos las siguientes fases (conforme art. 12):

- a) Una manifestación del interesado en realizar la obra o actividad del proyecto, que indica si se afectará o no al ambiente;
- b) La presentación de un Estudio de impacto ambiental;
- c) Instancia de participación ciudadana que se trata en un punto específico de este Informe.
- d) Realización de la evaluación de impacto ambiental propiamente dicha, y emisión de la declaración de impacto ambiental en la que se manifieste la aprobación o rechazo de la obra o actividad sometida a análisis, por parte de la autoridad de aplicación.

Asimismo, la Ley fija que, como contenido mínimo, los estudios de impacto ambiental deben prever una descripción detallada del proyecto de la obra o actividad a realizar, la identificación de las consecuencias sobre el ambiente, y las acciones destinadas a mitigar los efectos negativos.

Por último, la Ley ratifica el Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), incluida en el Anexo I, en la cual se establece como uno de los objetivos del COFEMA exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales.

Regulación nacional o local

Conforme lo visto, desde la LGA se fijan de forma uniforme para todo el territorio nacional los presupuestos mínimos que deben cumplirse para el desarrollo de la EIA. Así, toda legislación nacional o provincial que regule en detalle la implementación de la EIA debe acoplarse a estos presupuestos mínimos, por imperio del reparto competencial fijado por el Art. 41 de la Constitución Nacional.

A nivel nacional sólo se desarrollan administrativamente unas pocas EIA, en términos relativos. En la práctica cotidiana, prácticamente todos los proyectos de obras o actividades atraviesan EIA a nivel provincial, tomando en consideración el dominio originario de los recursos naturales reconocido por el Art. 124 de la Constitución Nacional.

No obstante, es dable destacar que en los últimos años la autoridad ambiental nacional ha tomado el criterio de impulsar herramientas tendientes a obtener un rol más activo en el mecanismo de evaluación ambiental.

Por un lado, se han impulsado distintos proyectos de ley, ninguno de los cuales ha sido sancionado a la fecha, en los cuales la autoridad nacional asumía el rol de evaluador de algunos proyectos de magnitud relevante.

En tanto, mediante el Decreto N°934/17 se hizo una pequeña modificación a las misiones y funciones de la entonces Secretaría de Ambiente y DS (previstas en el Decreto N°357/02 Organigrama de Aplicación de la Administración Nacional), incorporándole como Objetivo 18 “*Entender en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de evaluación ambiental estratégica*”.

Esta nueva competencia fue ratificada en la nueva estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fijada por Decreto N°50/19, que estableció “7. *Promover la evaluación ambiental como instrumento de política y gestión ambiental e intervenir en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), en el ámbito de su competencia.*”

Con esto, se agregan nuevas acciones y objetivos al MAyDS introduciendo la herramienta de la EAE en el ámbito de la Administración Pública Nacional y estableciendo criterios para la EIA.

Normas que establecen procedimiento de EIA, total o parcialmente, ante organismos del Estado Nacional

- EIA en obras hidroeléctricas. Ley Nacional N°23.879: implica una intervención mixta en un procedimiento complejo creado en un período pre-reforma constitucional.

- EIA en Parques Nacionales: Resolución de la Administración de Parques Nacionales N°203/16 aprobó el “Reglamento para la Evaluación de Impacto Ambiental en la Administración de Parques Nacionales”. Se realiza ante la Administración de Parques Nacionales.

- EIA Puertos: mediante la Resolución Conjunta N°1/2019 entre la SAyDS y el Ministerio de Transporte se aprobó el procedimiento de EIA de los proyectos de obras o actividades que se emplacen en el Puerto de Buenos Aires, que sean susceptibles de degradar en forma significativa el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población. Son realizados por el MAyDS.

- EIA Plataforma Continental: mediante la Resolución Conjunta N°3/19 de la Secretaría de Energía (SE) y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MAyDS), se acordó el procedimiento de EIA que deben tramitar los proyectos de obras o actividades de exploración y explotación hidrocarburífera, incluyendo abandono de pozos e instalaciones, a realizarse en los permisos de reconocimiento superficial, permisos de exploración, o concesiones de explotación de hidrocarburos, en el ámbito territorial ubicado entre las 12 millas marinas y el límite exterior de la plataforma continental. La norma prevé que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y la obtención de la declaración de impacto ambiental se gestionen ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (MAyDS).

En materia energética (centrales Térmicas, Eólicas, Nucleares, etc.) también toman intervención organismos nacionales, como la Secretaría de Energía de la Nación, el Ente Nacional Regulador Eléctrico (ENRE) o Autoridad Regulatoria Nuclear (ARN), en base a sus competencias sectoriales. Sin embargo, la EIA se sustancia antes las autoridades provinciales, en base al Art. 124 de la CN.

EIAs Provinciales

Conforme lo indicado en el punto previo, *la implementación administrativa específica está dada principalmente a nivel provincial, según la forma en que cada jurisdicción haya receptado normativamente la EIA y su aplicación específica a obras o actividades.*

Ello puede derivar, incluso, de regulaciones nacionales:

- EIA en la actividad minera: La facultad de dictar el Código de Minería corresponde al Congreso Nacional, conforme lo dispone el Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional. A partir de la irrupción del tema ambiental, en el año 1995 se impulsó el agregado del mismo al Código de Minería vigente, a través de la sanción de la Ley N° 24.585.
- EIA en Leyes de Presupuestos Mínimos:
La EIA se encuentra incluida en las Leyes Nacionales de Presupuestos Mínimos, en las cuales, como su nombre lo indica, actúa como un lineamiento básico y obligatorio a ser aplicado en cada jurisdicción al momento de la materialización del contenido de cada Ley.

Algunos ejemplos:

1. La Ley N°26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos establece que la EIA será obligatoria para realizar desmonte de bosque nativo en aquellos sectores que la categoría lo permita mientras que para el manejo sostenible lo será cuando tenga el potencial de causar impactos ambientales significativos.

En el procedimiento de EIA, la autoridad de aplicación de cada jurisdicción deberá informar a la autoridad nacional de aplicación, emitir la DIA y aprobar los planes de manejo sostenible de los bosques nativos. Asimismo, la Ley establece los contenidos mínimos de los EsIA.

2. La Ley N° 26.639 que fija el “Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial” establece que la EIA será obligatoria para todas las actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas, remitiendo para su aplicación a la LGA, aunque no fue reglamentada en detalle.

Además, esta Ley contiene la única mención existente en normas nacionales a la “evaluación ambiental estratégica”, que es una herramienta de gestión ambiental que se pretende superadora de la EIA, aplicable para incorporar la variable ambiental en las políticas, planes y programas impulsados por el estado, es decir, en una instancia más amplia que la de proyecto, cubierta por la EIA.

Sin embargo, y en términos generales, la EIA de la gran mayoría de obras y actividades son reguladas por normas provinciales.

Al respecto, se remite a la lectura del Documento “Diagnóstico del estado de situación de la evaluación ambiental” (MAYDS, 2019), elaborado por la entonces Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en el cual se analiza el marco normativo en cada provincia, la autoridad de aplicación, entre otros aspectos relevantes.

EIAs Municipales

Agregando aún más complejidad al esquema de institucionalidad de la EIA, existen provincias en las cuales los Municipios/Departamentos realizan la evaluación de determinadas obras y proyectos de complejidad relativamente menor, y dictan la DIA.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, la Ley N°11.723 expresamente prevé en el Anexo II las actividades sujetas a EIA municipal, tales como el emplazamiento de nuevos barrios, centros turísticos, deportivos, campamentos y balnearios, cementerios, remodelaciones viales, entre otros. En este caso, como la ley realiza una enumeración taxativa de los proyectos que deben ser sujetos a EIA tanto por parte de la autoridad ambiental provincial y como de la Municipal, obliga a interpretar el espíritu de la ley en el caso de los proyectos que no están incluidos en la mencionada lista, lo cual lo hace la autoridad provincial.

4. Participación ciudadana e información pública en la EIA

Como punto de partida respecto de este tema, no puede dejarse de hacer mención a la *Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992*, cuyo Principio 10 establece:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

De esa forma, en el principio mencionado se destaca la importancia del tema, siendo la “mejor forma” de gestionar temas ambientales, considerando además y vinculación inescindible entre la información ambiental y la participación ciudadana.

Otro antecedente internacional valioso es la “*Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales*”, suscripta en 1998 por 35 miembros de la Comunidad Económica Europea, más conocida como “Convenio de Aarhus”.

El Convenio parte de la base de que una mayor injerencia y sensibilización de los ciudadanos con relación a los problemas medioambientales conduce a una mejor protección del medio ambiente. Este tiene como objeto contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un ambiente adecuado para su salud y su bienestar. Para ello, propone intervenir en tres ámbitos:

- i. Garantizar el acceso del público a las informaciones sobre medio ambiente de que disponen las autoridades públicas.
- ii. Favorecer la participación del público en la toma de decisiones que repercutan sobre el medio ambiente.

Más recientemente, fue alcanzado el “*Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*”, más conocido como *Acuerdo de Escazú*, en honor a la ciudad de Costa Rica en la que fue adoptado en marzo de 2018, ratificado por Argentina mediante Ley N°27.566, y que entró en vigor en abril de 2021.

Representa un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental y como tratado de derechos humanos, gestado como un acuerdo regional en el ámbito de Latinoamérica, impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que ejerce además la función de secretaría del Acuerdo.

El mismo tiene el objetivo de “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible” (artículo 1).

El acuerdo, apoyado en el principio 10 de la Declaración de Río 1992, pretende solidificar la “doctrina de los tres accesos” (a la información, a la participación ciudadana y a la justicia) en América Latina y el Caribe. Es un indicador normativo “material” de alta trascendencia para el sistema.

Si bien Argentina ya contaba con normativa de información y participación ciudadana, este instrumento internacional no deja ser relevante para continuar impulsando y asentando la implementación de estas temáticas.

Información ambiental

La publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los principios rectores del sistema republicano de gobierno adaptado en nuestra Constitución Nacional, y aplica de forma particular en un asunto sensible y de impronta colectiva como es el tema ambiental.

El acceso a la información ambiental consiste en el derecho que tiene todo ciudadano de poder tomar conocimiento en cualquier momento y estado de los trámites, expedientes, proyectos de leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, resoluciones y demás hechos y actos administrativos que tramitan bajo la órbita del Estado Nacional, Provincial y Municipal, siendo la libertad de acceso la regla y el secreto o confidencialidad la excepción.

Este derecho permite conocimiento y control de la gestión pública, además de coadyuvar a la formación de la opinión, posibilitar la participación ciudadana en asuntos públicos y fomentar la transparencia en la gestión del Estado.

En materia ambiental, la Constitución Nacional en su artículo 41 establece el derecho de todo habitante a gozar de un ambiente sano y equilibrado- y dispone en su tercer párrafo que *“las autoridades...proveerán a la información ambiental”*, de lo cual surgen tres obligaciones implícitas en materia de información ambiental:

- 1) Necesidad de generar y almacenar información;
- 2) Hacerlo en forma sistemática y periódica;
- 3) Ordenarla de modo de facilitar el acceso a la misma.

Con principio general, y en aplicación del principio de publicidad, las autoridades públicas tienen la obligación de entregar los datos solicitados en tanto toda información que dispongan se presume pública, salvo las excepciones establecidas legalmente.

Una de las aristas complejas del derecho a la información ambiental, es la generación de la misma. Esto es debido a que como información pública se califica a toda información ambiental que obre en poder de las autoridades, es decir, de la que dispongan las autoridades públicas en cumplimiento de sus atribuciones.

De esa forma, las legislaciones no obligan en general a generar información ad hoc ante un requerimiento, sino que el Estado está obligado a contar con la información que está vinculada a sus competencias legales. De esa forma, las autoridades no se encuentran obligadas a generar información que no establezca la normativa vigente.

En el mismo entendimiento, la Ley General del Ambiente N°25.675 en su Artículo 2, plantea como objetivo de la política ambiental nacional *“i) Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”*. Es decir, la norma refiere a la obligación de permitir el acceso a la información existente, más no determina su generación salvo casos puntuales.

No obstante, hace a una mejor política ambiental la decisión estatal de generar abundante información ambiental de calidad, dado que la misma permite, además de fomentar la participación ciudadana, tomar decisiones con mayor seguridad y probablemente más efectivas.

En esta línea, resulta una valiosa innovación del Acuerdo de Escazú la previsión respecto de la generación:

Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local.

La realidad de los organismos estatales con competencia ambiental indica, en términos generales, que la información generada no abunda, sino que la misma suele generarse de forma más reactiva que proactiva ante requerimientos (judiciales, de ciudadanos, etc.) o ante problemáticas o proyectos específicos, mas no información ambiental de base. Sin embargo esto queda matizado por las posibilidades que da el desarrollo del uso de Internet y de plataformas que facilitan el acceso e interpretación de la información ambiental, lo cual ha incentivado a que, tanto desde el ámbito académico como desde el Estado, se utilizaran estas posibilidades para facilitar el acceso a información ambiental, esto es posible de verificar en los avances que han tenido en tal sentido el Servicio Meteorológico Nacional, la Secretaría de Infraestructura y Política Hídrica de la Nación y los repositorios intelectuales de la Universidades Nacionales, por sólo mencionar algunos ejemplos.

Además de la generación de la información, otra de las aristas relevantes es la forma en que los interesados pueden acceder a la información disponible.

En cuanto a la organización de la información, surge otro inconveniente dado por la falta de accesibilidad de la información de la que sí disponen los organismos, dado en parte por la falta de informatización de la misma, lo cual atenta contra la disponibilidad ágil y confiable a la misma.

En la actualidad, la autoridad ambiental nacional dispone de un portal de datos abiertos, que se encuentra en constante desarrollo:

<http://datos.ambiente.gob.ar/>

Y además ha creado el Centro de Información Ambiental (Resolución N° 161/20):

<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/ciam>

Asimismo, el Art. 18 LGA prevé que el Poder Ejecutivo nacional elabore un informe anual sobre la situación ambiental del país con el objetivo de presentarlo al Congreso de la Nación. Este Informe es de acceso público, a través del sitio web de la autoridad ambiental nacional, constituyendo una valiosa fuente de información.

Si bien cada legislación fija sus propias condiciones, hay una serie de principios generales que tienden a garantizar un adecuado acceso:

- i) Gratuidad: El acceso a la información debe ser gratuito, a excepción del costo de reproducción que debe asumir el solicitante, según la extensión de la información requerida.
- ii) Divisibilidad: Si el documento solicitado contiene, en forma parcial, información ambiental confidencial o reservada, la entidad podrá restringir el acceso solo de dicha información.

iii) No discriminación: La información solicitada debe ser entregada a toda persona que lo solicite, sin distinción de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

iv) Sin expresión de causa: Para el ejercicio del derecho de acceso a la información no se requiere invocar justificación de ninguna clase.

v) Oportunidad de la información: Las autoridades públicas deben atender las solicitudes de información a la brevedad posible si es de fácil acceso. Las legislaciones fijan en general plazos máximos de procesamiento de las solicitudes. La información debe ser brindada en el estado en que se encuentre, al momento de efectuarse la solicitud, no estando los sujetos obligados compelidos a procesarla o clasificarla.

vi) Accesibilidad de la información: sin perjuicio de lo sostenido en el principio previo, la información entregada debe ser clara, de calidad y sencilla para garantizar su comprensión. La información debe estar exenta de codificaciones o en su caso acompañada de una explicación de los términos que se utilicen y debe brindarse de modo oportuno, adecuado, completo y veraz por parte de los sujetos obligados. Cuando fuera necesario, se debe consignar que la información puede variar por estar en proceso de análisis, producción o ajuste.

vii) Cuando la entrega de la información resulte dificultosa debido a su volumen, debe informarse al requirente el lugar donde obre la información, que podrá ser consultada durante un plazo determinado.

Muchos de esos principios, además del procedimiento para solicitar y obtener información pública ambiental, se encuentran regulados en la *Ley N°25.831 de “presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental”*.

Participación ciudadana

Un paradigma que en rige nuestro ordenamiento jurídico sostiene que *“el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes”*, a partir de la cláusula constitucional del Art. 22, afirmando el sistema de democracia representativa.

A partir de la reforma constitucional del año 1994, ello se ha atenuado mediante la incorporación de mecanismo de participación como la iniciativa popular (Art. 39 CN, regulada por Ley N° 24.747) la cual permite a los ciudadanos presentar proyectos de ley para su consideración obligatoria, con el aval de 1,5% del padrón electoral que represente al menos 6 distritos electorales salvo sobre determinadas materias, y la consulta popular (Art. 40 CN) mediante la cual el Congreso puede someter a consulta popular un proyecto de ley, el voto afirmativo lo convertirá en ley y su promulgación será automática. También el Congreso o el Presidente de la Nación podrán convocar a consulta popular no vinculante.

La participación ciudadana se ha ido profundizando con correr del tiempo, y toma particular importancia en temas ambientales ya que la misma, en la sociedad actual, es reconocida como

una de las claves fundamentales para el logro de un esquema de gobernanza que apunte a la promoción del desarrollo sustentable, dado ello por la complejidad e interrelaciones que generan los asuntos ambientales, además de fuerte impronta colectiva de los mismos.

Beneficios y complejidades de la participación ciudadana

Participar implica:

- i) Un derecho consagrado en pactos internacionales de jerarquía constitucional, como así también en normativa provincial y municipal;
- ii) Un canal permanente entre gobernantes y gobernados;
- iii) Imprimir un singular dinamismo en el sistema democrático, lo transforma, y cualquiera sea el espacio de participación que se consolide, los beneficios que proporciona son ampliamente reconocidos;
- iv) Brindar al ciudadano una oportunidad de opinar e incidir en las decisiones
- v) Permitir que el intercambio de ideas, experiencias y conocimientos entre gobernantes y gobernados motiven el desarrollo de soluciones alternativas, mejoradas y duraderas;
- vi) Oportunidades para la cooperación y coordinación entre el gobierno y la sociedad civil, construyendo confianza entre las partes;
- vii) Una mejora el conocimiento de los responsables de la toma de decisiones públicas, lo cual es muy relevante debido al conocimiento de temas ambientales con el que cuenta la ciudadanía, más allá del conocimiento exclusivamente técnico científico con el que puede contar con el decisor político.
- viii) Contribuir a la transparencia de las acciones públicas;
- ix) El fortalecimiento de las tareas de monitoreo y fiscalización en lo que respecta a la gestión y cumplimiento de las decisiones adoptadas, entre otros beneficios.

Sin dejar de considerar los beneficios que aportaría la participación ciudadana en la política ambiental, la realidad arroja un bajo nivel de participación, dado, en parte, a una cultura de gestión estatal reticente a abrir sus puertas a los aportes sociales. Sin embargo, cabe indicar, que la participación e iniciativa ciudadanas en cuanto a esta temática es muy dispar en las distintas provincias del país, lo mismo que la sensibilidad hacia distintas actividades productivas, actividades como la minería a cielo abierto que son “mal vistas” en una Provincia como la de Chubut, son bienvenidas en otras como la de San Juan.

Además, en ocasiones los particulares interesados se enfrentan a una situación de manifiesta disparidad de poder y recursos frente al aparato estatal, que determina que la instancia de participación, aun existiendo, no resulte eficaz. En estos casos, resulta valioso el rol de las

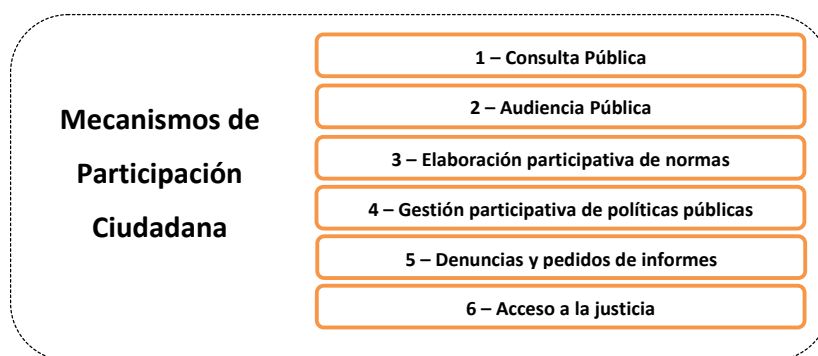
Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que se ocupan de fortalecer los grupos sociales más desprotegidos, atendiendo con ciertos recursos y conocimiento técnico reclamos de particulares que no podrían hacerlo de forma individual. Las mismas suelen contar con el aporte de profesionales de renombre en la temática ambiental, lo cual hace que sus opiniones sean especialmente consideradas por la comunidad y por el estado. Asimismo, el Estado debería colaborar a equiparar las posibilidades de participación de las comunidades, o sectores de ellas, más vulnerables.

Mecanismos de participación ciudadana en temas ambientales

Existen variados mecanismos de Participación Ciudadana, y su utilización varía según la etapa de la política pública que se trate. En general pueden enumerarse los siguientes:

Figura 4. 1

Mecanismos de participación ciudadana



Los más habituales de encontrar en las regulaciones normativas de EIA son los dos primeros:

La Consulta Pública es un procedimiento mediante el cual, por un plazo determinado, la autoridad gubernamental abre la posibilidad a la comunidad, de realizar observaciones por escrito respecto a la actividad que puede ser riesgosa para el ambiente.

Su convocatoria debe garantizar la máxima difusión entre las comunidades potencialmente afectadas, e implementar mecanismos sumamente transparentes para el ejercicio de este derecho. Las observaciones deben ser consideradas por el organismo convocante, sin que las mismas sean vinculantes. Suele utilizarse en procedimientos de evaluación de impacto ambiental, proyectos normativos, entre otros. También puede realizarse en el marco de los Estudios de Impacto Ambiental, como se describe en el Capítulo 6, en este caso la consulta no la hace la autoridad gubernamental sino que se realiza a través del equipo que realiza el EslA.

Por su parte, la Audiencia Pública Ambiental es un mecanismo de participación mediante el cual se ofrece a la comunidad, a las autoridades y a las organizaciones la posibilidad de conocer e informarse sobre la conveniencia de una obra o actividad que se encuentre desarrollando o en proyecto y los impactos positivos o negativos que pueda causar al ambiente.

Es una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en el cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que puedan verse afectados o tengan un interés particular, expresen su opinión respecto de ella, tanto de manera escrita como oral.

A los fines de la gestión pública (por ejemplo, sobre temas ambientales, sociales, educativos), la audiencia pública pasa a ser un excelente espacio de encuentro entre vecinos, organizaciones sociales especializadas en las distintas temáticas de preocupación de la comunidad, el sector privado, las instituciones técnicas y las autoridades gubernamentales.

Es ahí donde pueden presentarse, con absoluta libertad, las perspectivas tanto individuales como grupales o colectivas sobre los problemas comunes y sobre las soluciones que deben encararse.

En las audiencias públicas no se toman decisiones, sino que tienen un carácter meramente informativo, no vinculante. Habitualmente las autoridades informan al principio de las audiencias sobre las características del proyecto y sus implicancias ambientales, y luego todos los interesados tienen la posibilidad de brindar su opinión, así como entregar documentación, las cuales deben ser consideradas en el proceso de toma de decisión.

Los resultados del análisis de los aportes de la participación ciudadana deben ser considerados por la autoridad de aplicación al momento de dictar la DIA, debiendo constar ello como parte de la fundamentación de la decisión que se tome.

Oportunidad de participación ciudadana en la EIA

En materia de EIA, se advierte como un punto relevante la *oportunidad* de realización de instancias de participación.

La regulación normativa, en los casos en que existe, suele estar direccionada a mecanismos que se ejecutan en una instancia previa al dictado de la DIA, que normalmente se practican en la forma de consultas o audiencias (conforme se detalla en el punto previo), y habitualmente organizadas e impulsadas por la autoridad de aplicación, con mayor o menor rol del promotor del proyecto, según el caso.

La bibliografía refiere permanentemente a la importancia de la participación ciudadana en forma temprana, es decir, con el proyecto aún en desarrollo y en una etapa inicial del procedimiento, y no, como suele darse en muchos casos, una vez que la evaluación técnica ya fue realizada, y de forma previa al dictado de la DIA, con baja posibilidad de introducir modificaciones o adecuaciones.

De esta forma, si bien la regulación, cuando lo hace, exige instancias participativas, las mismas sólo suelen darse cuando los procesos de toma de decisión están en un grado tal que no permiten en todos los casos que la participación cumpla genuinamente sus objetivos, es decir, contar con el aporte de los ciudadanos tanto en la formulación del proyecto como en la identificación de los impactos y en el diseño de las medidas de gestión, permitiendo prevenir la ocurrencia de conflictos o resistencia en torno a la propuesta.

Para ello, existen herramientas de participación temprana, incluso durante la elaboración del EsIA, que como se indicó se detallan en el Capítulo 6, y que resultan muy valiosas para materializar la prevención y mitigación de impactos significativos, así como de situaciones conflictivas. Esta participación temprana es prioritaria, claro está, en proyectos de gran magnitud o con potencial de ser resistidos por las comunidades o distintos grupos que comparten intereses.

Existen algunos antecedentes regulatorios que prevén la participación temprana, aunque, tal como se dijo, a la fecha la norma sigue siendo una participación pre-DIA:

- El Acuerdo de Escazú indica que “Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible *desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones*, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos” y refiere repetidamente a la necesidad de que la participación sea “efectiva”.

- La Resolución OPDS N°510/18 contiene precisiones para la EIA de Proyectos y Obras Viales. - Establece una Clasificación de proyectos según el nivel de complejidad ambiental, y para los “Proyectos Nivel 1”, más complejos, prevé la realización de *mecanismos de participación ciudadana o consulta pública en la etapa inicial o preparatoria, debiendo presentarse sus resultados conjuntamente con el Estudio de Impacto Ambiental (EsIA)* que se someterá a evaluación del Ministerio de Ambiente (ex OPDS).

Regulación en la Ley General del Ambiente

Respecto a la Participación Ciudadana (arts. 19 a 21) se establece de forma amplia que “toda persona” tiene derecho a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general, como los de evaluación ambiental.

Específicamente, refiere a procedimientos de consulta o audiencias públicas, que deberían ser instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente, aunque con una opinión en todos los casos no vinculante para las autoridades, pero que sí deberá fundamentar el tratamiento de la misma para la toma de decisión.

Por su parte en el artículo 21 establece que deberá asegurarse la participación ciudadana especialmente en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

La regulación normativa de cada jurisdicción es la que establece en detalle cuáles mecanismos son viables u obligatorios, aunque en base a los presupuestos mínimos establecidos por la LGA suele ser creciente la demanda ciudadana de participación en la EIA.

5. Los aspectos legales institucionales de la EIA

La EIA es por definición una herramienta interdisciplinaria, en línea con la complejidad que acarrea el estudio y evaluación de cuestiones ambientales. Asimismo, la propia EIA debe ser

realizada de acuerdo a la normativa vigente, así como el proyecto o actividad (que está sujeto a EIA) estará sujeto indudablemente a regulaciones legales. Además, y conforme surge del punto previo, la EIA está sujeta a previsiones legales referidas a información pública y participación ciudadana.

Todos estos elementos fundamentan que la EIA cuente con un componente regulatorio, que se canaliza mediante la participación deseable en los Equipos de elaboración de los EsIA de un profesional jurídico, cuya tarea se plasma en un capítulo específico de los EsIA (“legal-institucional”) o bien en consideraciones sobre el tema agregadas en cada parte de los mismos.

La participación de un abogado especialista en temas ambientales se torna especialmente deseable en proyecto de cierta complejidad y magnitud, en los cuales la identificación de requisitos legales requiere de conocimientos específicos.

Si bien los equipos de trabajo de un EsIA son liderados y coordinados por un profesional más afín al objeto del proyecto o al ambiente afectado por el primero (por ej. un ingeniero, un biólogo o un sociólogo, en todos los casos especializados en temas ambientales), la participación de un consultor jurídico puede realizar aportes valiosos.

La materia ambiental resulta, además de compleja, ciertamente dinámica, de modo que es recomendable que el abogado interviniente cuente con formación académica y experiencia laboral acreditable en tema ambientales.

Queda implícito en lo dicho, aunque nunca está de más mencionarlo, que este Capítulo debe ser realizado idealmente por un profesional del derecho. No es poco habitual que profesionales de otras disciplinas, restando valor a este contenido, elaboren este capítulo, en muchos casos replicando largos listados, sin considerar implicaciones directas y específicas al proyecto en cuestión.

Principales responsabilidades del abogado en un equipo de EIA

Tabla 4. 1

Aspectos legales institucionales de la Evaluación de Impacto Ambiental

Instancia de participación	Forma de participación
1. ALCANCE DE LA EIA	Participa del análisis sobre si el proyecto queda alcanzado por la EIA, y en ese caso por qué tipo. Analiza las normas vigentes, generales o sectoriales, aplicables en la jurisdicción en donde se ubicará el proyecto.
2. ASESORAMIENTO GENERAL	Presta asesoramiento legal global a todo el equipo de trabajo sobre la forma de considerar

	los aspectos regulatorios en el desarrollo del EsIA.
3. CAPÍTULO LEGAL-INSTITUCIONAL DEL EsIA	Desarrolla los requisitos legales aplicables al proyecto e identifica las implicancias directas.
	Identifica las Autoridades de Aplicación, permisos y habilitaciones requeridos, y procedimientos administrativos
4. INFORMACIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Asesora al equipo sobre mecanismos de información pública y métodos para incorporar la participación ciudadana. Colabora con especialistas en participación respecto del encuadre legal, y participa activamente en mecanismos más formales (ej. Audiencia pública)

El capítulo legal institucional del EsIA

El abogado se aboca específicamente a la elaboración de un capítulo del EsIA, el “Legal Institucional”.

Si bien algunas guías establecen como criterio incluir solamente “Referencias de lineamientos regulatorios” o “Pautas legales generales”, y de hecho nos encontramos con muchos EsIA que apenas mencionan el tema legal, consideramos como una buena práctica en la elaboración de EsIA incluir un capítulo legal-institucional con el alcance dado en el presente, toda vez que, siendo el objeto final de la EIA la determinación de la viabilidad ambiental de un proyecto o sus alternativas en un tiempo y espacio determinado, resulta un factor determinante para ello precisar las restricciones regulatorias existentes, así como las pautas a cumplimentar durante la vida del proyecto, más allá de viabilidad inicial de instalación o construcción según el caso.

En el Capítulo Legal Institucional se analizan los requisitos legales aplicables al proyecto, así como las autoridades de aplicación de las normas que incluyen dichos requisitos, conforme se analiza en los puntos siguientes.

Como aspecto central de su trabajo, el abogado es responsable de identificar el conjunto de normas que resultan de aplicación al proyecto alcanzado por el Estudio, ya sea porque brindan el marco general de referencia, como aquellas que detallan obligaciones específicas a ser cumplimentadas durante el desarrollo del proyecto. Luego, en la interpretación de las mismas, participan también profesionales de otras ramas vinculadas a la temática abarcada por cada norma.

Normas alcanzadas

Dicho relevamiento debe ser comprensivo de las normas emanadas de todas las jurisdicciones que puedan ser impactadas por el proyecto, o que queden dentro de su área de influencia directa o indirecta:

i) Convenios Internacionales

Se debe mencionar y analizar el contenido de los convenios internacionales aplicables al proyecto, destacando los aspectos relevantes de los mismos. Ejemplo: sobre un proyecto ubicado en zonas fronterizas podría resultar de aplicación el Convenio de Basilea de desechos peligrosos.

Es un error habitual omitir esta normativa en los EslA.

ii) Normativa Constitucional Nacional y Provincial

Si bien las constituciones no suelen contener cláusulas con requisitos específicos, su inclusión y análisis deviene obligatorio debido a que brindan el marco conceptual general para comprender al esquema jurídico aplicable al proyecto.

iii) Normativa Nacional Ambiental

En función del sistema jurídico ambiental establecido por el Art. 41 CN, según el cual la Nación dicta la Normas de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental, y toda vez que los mismos resultan directamente aplicables en todo el país, aún sin reglamentación, debe analizarse la normativa nacional detallando las obligaciones que emanan de la misma.

Asimismo, deben incluirse también las normas nacionales que no sean de Presupuestos Mínimos, sean pre o post constitucionales, e identificar en cada caso si la jurisdicción local ha adherido a las mismas tornándose aplicables al proyecto.

También deben considerarse las normas de los códigos de fondo que regulan los distintos supuestos de responsabilidad civil o penal por daño, lo cual es una situación que debe contemplarse para la realización de un proyecto, así como los distintos sistemas de seguros y reparación vigentes.

iv) Normativa Provincial

De la órbita provincial emanan habitualmente la mayor cantidad de requisitos legales aplicables a los proyectos, de modo que su análisis resulta ineludible. En este orden, además, resulta necesario identificar normas de distintas jerarquías: leyes, decretos, resoluciones e incluso disposiciones, emanadas de los organismos con competencias centrales ambientales, así como sectoriales con competencia ambiental transversal.

v) Normativa Municipal

La normativa de orden local también debe ser considerada, especialmente en un tema clave y definitorio para la viabilidad de los proyectos, como es la factibilidad en virtud del ordenamiento territorial que, normalmente, resulta competencia de las instancias municipales.

También suelen regular los municipios en materias como la gestión de residuos sólidos urbanos, arbolado, tránsito, ruidos molestos, etc.

Es un error habitual omitir esta normativa en los EslA, quitando valor al orden local. Es relevante su identificación, en relación además con la importancia de entablar un vínculo con las autoridades locales.

vi) Requisitos “de otro tipo”

Además de las normas emanadas de los distintos niveles estatales, existen “normas” en sentido amplio, de las cuales emanan requisitos que por diversos motivos se tornan obligatorios para los proyectos.

Así, por ejemplo, en que aquellos proyectos que se realizan con financiamiento de organismos internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe, entre otros), estos organismos establecen criterios o salvaguardas en temas ambientales, sociales, de participación ciudadana y otros temas, que deben ser considerados.

Asimismo, los contratos o pliegos de licitación constituyen normas individuales una vez celebrados, y en los mismos pueden fijarse requisitos ambientales para la construcción, operación o cierre de los proyectos.

Además de requisitos ambientales (en sentido amplio), el abogado puede ser llamado a intervenir en la identificación de requisitos legales, así como la tramitación de expropiaciones y servidumbres que se requieran como parte del proyecto, lo cual es muy habitual en obras como tendidos eléctricos, acueductos, oleoductos, etc.

Aspectos metodológicos

i) Identificación de la incidencia sobre el proyecto

La metodología a utilizar en el capítulo legal debe integrar el diagnóstico normativo y descriptivo junto a consideraciones analíticas que permitan establecer con claridad la incidencia de los requisitos legales en la gestión del proyecto.

No es suficiente ni técnicamente correcto (déficit habitual observado en la práctica) acompañar un mero listado de normas, sino que se deben definir las implicancias específicas de cada norma para el proyecto, detallando al máximo posible la aplicación concreta a los mismos, evitando generalidades y repeticiones conceptuales.

Tampoco es recomendado copiar textualmente artículos completos de normas, que serán de difícil lectura y comprensión para los usuarios. Es clave resumir impacto directo de la normativa sobre el proyecto, y en todo caso, incluir un anexo con links directos a las normas.

Además, en muchos casos los requisitos legales implican para el proyecto la obligación de contar con permisos y habilitaciones, de modo que deben enumerarse los mismos para facilitar su aplicación posterior, tanto por el gestor del proyecto, como por el organismo evaluador.

Por último, se luce la intervención del profesional jurídico en aquellos supuestos controversiales o pasibles de interpretación, en los cuales se deben formular recomendaciones y criterios a considerar, e incluso sugiriendo alternativas de aplicación.

ii) Organización de la normativa

Las normas identificadas pueden agruparse, o bien en las categorías mencionadas en el punto precedente (internacional, nacional, etc.) o bien por áreas temáticas (ordenamiento territorial, efluentes, residuos, calidad de agua, calidad de aire, etc.), incluyendo en cada una las normas de cada nivel que sean aplicables.

MATRIZ LEGAL: Además de un detalle normativo desarrollado, es altamente sugerible un resumen de las normas principales y las obligaciones que genera al proyecto en formato de matriz o tabla resumen.

iii) Ciclo de vida del proyecto

Deben identificarse los requisitos legales que aplican durante toda la vida útil del proyecto. Debido a que con la EIA se pretende identificar los impactos de un proyecto y gestionar los mismos a través de medidas preventivas, de mitigación, recomposición o correctivas y compensación, en el capítulo legal se deben identificar y analizar aplicabilidad de las normas que resulten de aplicación tanto en la etapa de construcción del proyecto, así como en la operación y cierre del mismo.

iv) Fuentes

Para la identificación de las normas, deben consultarse idealmente sitios oficiales, como los Boletines Oficiales o buscadores administrados por el estado. En el caso de las normas nacionales (incluyendo también las leyes de ratificación de tratados nacionales) así como en la mayoría de las provincias, esto suele ser una tarea relativamente accesible.

En cambio, en el caso municipal, la regla general indica que los municipios no suelen contar con su normativa sistematizada y disponible online. Aunque existen excepciones, claro está, la búsqueda de normativa municipal suele insumir importantes esfuerzos, con un trabajo de búsqueda en diversas fuentes oficiales y no oficiales, fuentes secundarias (*papers*, trabajos de investigación, etc.) e incluso con contactos directos con funcionarios municipales.

v) Anexos

Además del Capítulo Legal-Institucional, el cual forma parte del cuerpo central del EsIA, pueden presentarse cuestiones legales en Anexos del documento.

Por un lado, si debido a la complejidad del proyecto aplican muchos requisitos legales, podría darse que en el cuerpo central del EsIA se acompañe un resumen ejecutivo con las principales

implicancias legales, mientras que el desarrollo completo se acompañe como anexo como, por ejemplo, ocurre con la Resolución 492/19 del OPDS (actual Ministerio de Ambiente de la Provincia de Buenos Aires).

Además, es habitual que se acompañen en un anexo las habilitaciones y permisos que el promotor del proyecto ya obtuvo, o al menos las constancias de inicio de trámites (como, por ejemplo, permisos de vuelco de efluentes, inscripciones en registros de residuos, etc.)